



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU

Uuden edellä

Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittämistarpeita kunnissa

Kopra, Pauliina

2015 Leppävaara

Laurea-ammattikorkeakoulu
Leppävaara

Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittämistarpeita kunnissa

Pauliina Kopra
Turvallisuusosaamisen YAMK
Opinnäytetyö
Helmikuu, 2015

Kopra Pauliina

Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittämistarpeita kunnissa

Vuosi

2015

Sivumäärä

64

Suomessa julkinen sektori, elinkeinoelämä ja järjestöt vastaavat yhteistyössä yhteiskunnan huoltovarmuudesta. Valtion ja kuntien viranomaisilla on lakisääteinen velvollisuus varautua muun muassa valmiussuunnitelmien avulla jatkamaan toimintaansa häiriö- ja poikkeusoloissa. Kunnat hoitavat itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja niille laissa säädetty tehtävät sekä pyrkivät edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan kaikissa olosuhteissa.

Kuntien toimintaympäristössä on tapahtunut ja tulee tapahtumaan muutoksia, jotka vaikuttavat oleellisesti palvelurakenteeseen. Kuntien varautuminen ei ole pysynyt toimintaympäristön muutosten mukana. Varautumisen velvoitteita ei ole huomioitu yhteistoimintaverkostoissa ja palveluiden ulkoistamisen yhteydessä. Vaikka varautumisella ja jatkuvuudenhallinnalla on sama tavoite, mielletään jatkuvuudenhallinta vielä usein elinkeinoelämään kuuluvaksi liike-toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi.

Tämä tutkimus on tapaustutkimus, jossa tutkittavana ilmiönä on ollut kuntien varautuminen. Tutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää, millä edellytyksillä kuntien varautumisessa voidaan käyttää yritysten jatkuvuudenhallinnasta tuttuja toimintamalleja. Tavoitteena on ollut lisäksi löytää kuntien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan keskeiset kehittämiskohteet.

Tutkimusmenetelminä on käytetty teemahaastatteluja ja teoriasynteesiä. Haastattelujen avulla selvitettiin, millaisia kuntien varautumisen ja yritysten jatkuvuudenhallinnan keinoja on tällä hetkellä käytössä. Teoriasynteesissä perehdyttiin muun muassa lainsäädännöllisiin vaatimuksiin sekä jatkuvuudenhallinnan viitekehyksiin.

Kuntien varautuminen on laissa säädetty velvoite. Kuntien valmiussuunnittelussa on vanhahava sävy ja eivät suunnitelmat usein ole jalkautuneet pysyviksi toimintamalleiksi, joita osattaisiin hyödyntää normaaliolojen häiriötilanteissa.

Tutkimuksen tulokset osoittivat, että kunnan lakisääteiset velvollisuudet täyttyvät myös silloin, kun työssä sovelletaan jatkuvuudenhallinnan menetelmiä. Yrityksissä oli jopa havaittu varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan työn tehostumista, kun oli alettu käyttää yhdistettyä termiä jatkuvuus- ja valmiussuunnittelu.

Jatkuvuudenhallinnan menetelmien käyttöönotto kunnissa edellyttää riskienhallinnan, varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan yhteensovittamista osaksi organisaatioiden normaaleja toimintatapoja ja ylikunnallisten palveluiden ja palveluntuottajaverkoston hallinnan parantamista. Lisäksi on kehitettävä jatkuvuudenhallinnanprosessia sekä ylimmän johdon roolia.

Asiasanat: varautuminen, jatkuvuudenhallinta, kunnat

Kopra Pauliina

The needs for development in preparedness and continuity management in municipalities

Year	2015	Pages	64
------	------	-------	----

The public, private and third sector are together responsible for the security of supply in Finland. The state and local authorities have a statutory duty to ensure their activities in disruptions and exceptional circumstances with preparedness planning among other things. Municipalities perform functions that they choose for themselves by virtue of their self-governing status and functions prescribed for them by law. Municipalities will promote the well-being of their residents and sustainable development in their respective areas under all conditions.

The changes that have been and will be happening in the short-term future in the operational environment of municipalities will influence their service structure substantially. The level of preparedness of the municipalities has not kept up with the operational environment. Municipalities haven't taken into consideration the preparedness duties in connection with service externalization and cooperation with stakeholders. Preparedness and continuity management have the same aim though continuity management is still often perceived as belonging to the field of business continuity.

This thesis is a case study on preparedness in municipalities. The aim of the study was to determine the conditions under which municipalities are able to use the operating models of business continuity management in preparedness. The objective was also to find key areas of development in municipalities' preparedness and continuity management.

The research methods were theme interviews and theory-driven analysis. The interviews were used to explore the current methods of municipalities' preparedness and businesses continuity management. In the theory review the municipalities' statutory duties of preparedness and the framework of continuity management were studied.

Municipalities' preparedness duty is prescribed by legislation. Most of the preparedness plans still have a one-sided and outdated approach. The plans have not been embedded into formal operations and municipalities have not identified the utility of the plans in disruptions.

The results of the study showed that municipalities' statutory duties of preparedness are also fulfilled when the continuity management methods are used. In the field of business the preparedness and continuity work became even more efficient when they started to use the incorporated term of continuity and preparedness planning.

The introduction of continuity management methods in municipalities requires that risk management, preparedness and continuity management are embedded into the organization. Municipalities also need to improve the management of outside service production and supply chain. In addition the continuity management process and the role of senior management have to be developed.

Keywords: preparedness, continuity management, municipalities

Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Tausta	7
1.2	Tutkimuksen tavoite	10
1.3	Raportin rakenne	10
2	Jatkuvuudenhallinta	11
2.1	Jatkuvuudenhallinnan viitekehyksiä	11
2.2	Jatkuvuudenhallinnan peruselementit	14
2.3	Jatkuvuudenhallinnan kehittäminen	18
3	Tutkimuksen kuvaus	22
3.1	Tutkimusmenetelmät	22
3.1.1	Teemahaastattelu	22
3.1.2	Teoriasynteesi	24
3.2	Haastatellut henkilöt ja heidän taustaorganisaationsa	25
3.3	Aineiston analysointi	27
4	Tutkimuksen tulokset	30
4.1	Kuntien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan vaatimukset	30
4.2	Varautuminen ja valmiussuunnittelu kunnassa	34
4.3	Jatkuvuudenhallinta ja jatkuvuussuunnittelu	36
4.4	Riskienhallinnan rooli varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa	39
4.5	Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan nykymenetelmät haastateltavien taustaorganisaatioissa	41
4.5.1	Vastuut ja resurssit	41
4.5.2	Jatkuvuus yhteistoiminta- ja palveluntuotantoverkostoissa	44
5	Yhteenveto ja tutkimuksen arviointi	47
5.1	Johtopäätökset	48
5.1.1	Kuntien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan järjestelmällisyys	48
5.1.2	Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta ei ole kehittynyt toimintaympäristön muutosten mukana	49
5.2	Keskeiset kehittämiskohteet	50
5.2.1	Riskienhallinnan, varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan sovittaminen osaksi kuntien perustoimintoja	50
5.2.2	Yhtenäisen viitekehyksen ja siihen liittyvän toimintamallin perusteiden luominen	51
5.2.3	Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittäminen projekteista prosessiksi	51
5.2.4	Ylikunnallisten palveluiden ja palveluntuottajaverkoston hallinnan parantaminen	52
5.2.5	Keskitetyn konserniohjauksen kehittäminen	52

5.3	Tutkimuksen arviointi	53
5.3.1	Lähestymistavan ja menetelmien valinta	53
5.3.2	Tavoitteiden saavuttaminen ja tulosten luotettavuus	54
5.3.3	Jatkotutkimusaiheita	56
5.3.4	Oma oppiminen	56
	Lähteet	58
	Kuvat	62
	Liitteet	63

1 Johdanto

1.1 Tausta

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (Valtioneuvosto 2010, 8) mukaan peruspalveluiden ja muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen järjestäminen on merkittävältä osin kuntien vastuulla. Kunnilla on keskeinen rooli kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisessa, yhteiskunnan varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa. Vaikka varautumisvelvoite on kirjattu valmiuslakiin, on havaittu, että erityisesti normaaliolojen turvallisuuden ja normaaliolojen häiriöiden hallinta edellyttävät kuntien varautumisen kehittämistä. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kokonaisuudessa on osaltaan kysymys eri hallinnonalojen välisestä toiminnasta sekä valtion, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen välisestä yhteistoiminnasta.

Suomessa huoltovarmuus toteutuu julkisen sektorin, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyönä, jossa sääntelyyn perustuva ja liiketoiminnan pohjalta tehtävä varautuminen sovitetaan yhteen. Huoltovarmuus on kykyä ylläpitää yhteiskunnan taloudelliset perustoiminnot, jotka ovat välttämättömiä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden, turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalistien edellytysten turvaamiseksi vakavissa häiriöissä sekä poikkeusoloissa. Valtioneuvosto antaa noin viiden vuoden välein päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista. (Huoltovarmuuskeskus 2013.)

Valtion ja kuntien viranomaisilla on lakisääteinen velvollisuus varautua muun muassa valmiussuunnitelmien avulla jatkamaan toimintaansa häiriö- ja poikkeusoloissa. Elinkeinoelämällä ei yleensä ole lakisääteistä velvollisuutta varautua. Yritysten varautumisen lähtökohtana ovat liiketoiminnalliset perusteet, asiakkaiden kanssa tehdyt sopimukset sekä näihin liittyvä riskienhallinta. Verkostoituneen yhteiskunnan varautuminen edellyttää sekä materiaalista varautumista että yhteiskunnan huoltovarmuudelle kriittisten organisaatioiden toiminnan jatkuvuuden turvaamista. Tämä edellyttää laajaa yhteistyötä yritysten, viranomaisten sekä toimialajärjestöjen kanssa. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on yhdessä huoltovarmuusorganisaation sektorien ja poolien kanssa sovittaa yhteen yhteiskunnan ja elinkeinoelämän tavoitteita ja hyötyjä varautumistoimenpiteissä. (Huoltovarmuuskeskus 2013.)

Toimivat markkinat ja kilpailukykyinen talous ovat huoltovarmuuden edellytyksiä. Markkinat harvoin riittävät ylläpitämään huoltovarmuutta erilaisissa häiriö- ja poikkeusoloissa. Huoltovarmuuden turvaaminen edellyttää toimivia kansainvälisiä, poliittisia, taloudellisia ja teknisiä yhteyksiä. Näitä tuetaan huoltovarmuudelle kriittisten organisaatioiden ja verkostojen jatkuvuudenhallinnan varmistamisella sekä toimialakohtaisilla toimenpiteillä. (Huoltovarmuuskeskus 2013.)

Yleinen talous- ja elinkeinopolitiikka luo pohjan huoltovarmuudelle varmistamalla kansantalouden kilpailukykyä ja näin ollen myös huoltovarmuuden ylläpitämiseksi välttämättömien toimintojen, taloudellisten resurssien ja osaamisen saatavuutta. Varmuus-, velvoite- tai turvavarastot, valmiussuunnitelmat sekä erilaiset jatkuvuudenhallinnan toimenpiteet ovat keinoja, joilla huoltovarmuutta varmistetaan. (Huoltovarmuuskeskus 2013.)

Kuntien varautumisvelvollisuus määräytyy muun muassa kuntalaista ja valmiuslaista. Kuntalain (365/1995) mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Itsehallintoon kuuluu, että kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Lisäksi kunnan tulee päättää muun muassa sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Valmiuslain (1552/2011) mukaan muun muassa kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Ei tiedetä, mitä kuntien palveluita koskevat muutokset, kuten palveluiden ulkoistaminen tarkoittavat häiriö- ja kriisitilanteiden hallinnan kannalta. Ongelmana on myös se, että ei ole olemassa täysin selkeää kokonaiskuvaa siitä, millä tavoin varautuminen tai laajemmin turvallisuuden hallinta toimivat kuntatasolla. (Juntunen, Nurmi&Stenvall 2009, 57.)

Kuntalakia uudistettiin vuonna 2014 juuri sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen vaatimusten osalta. Ennen vuoden 2012 kuntalain uudistusta perustettu työryhmä oli havainnut, että kuntien johtosääntöjen määräykset sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistukset vaihtelevat kunnallishallinnossa merkittävästi. Johtosäännön tasolla sisäinen valvonta ja vastuiden määrittely olivat säännelty lähinnä suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa sekä osassa sairaanhoitopiirejä ja koulutuskuntayhtymiä. Riskienhallinta oli usein kuntien hallintosäännöissä todettu kunnanhallituksen vastuuksi ja sisällöllisesti arvioiden sääntely oli hyvin suppeaa eikä sen perusteella välttämättä aikaansaatua riittävän selkeää ja kattavaa tilivelvollisuutta kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta. (HE 24/2012.)

Työryhmä havaitsi myös, että suurten kaupunkien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistukset vastasivat melko pitkälti kansainvälisiä sisäisen valvonnan standardeja. Muissa kunnallisissa yhteisöissä sisäisen valvonnan ohjeistukset olivat usein vanhentuneita ja keskittyvät suppeasti lähinnä hallinnon ja taloudenhoidon kysymyksiin ja olivat usein osa hallinto- tai taloussääntöjä. Riskienhallinnan periaatteita ei ollut laadittu, eikä valtuusto ollut niitä hyväksynyt. Riskienhallinnan järjestelmä ja prosessi eivät siten varmentaneet riskien kokonaisvaltaista tunnistamista, analysointia ja priorisointia eivätkä ennaltaehkäisyä ja hallintaa. Ris-

kienhallinta ei ollut kytkeytynyt osaksi toiminnan suunnittelua ja päätöksentekoa eikä seurantaa ja arviointia. (HE 24/2012.)

Arvioitaessa kunnanhallitusten selontekoja sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta vuoden 2010 tilinpäätösten perusteella havaittiin, että suurten kaupunkien lisäksi vain harvan kunnan sisäisen valvonnan selonteko perustui järjestelmälliseen toimintatavan kuvaukseen sekä arviointikehikkoon eikä sisäisen valvonnan arviointikriteerejä ollut pääsääntöisesti esitetty. Riskienhallinnan järjestämistä ei ollut kuvattu eivätkä riskien kartoitukset pääsääntöisesti olleet kattavia eikä ajan tasalla. Lisäksi selonteoissa oli vain harvoin viitattu edellisen vuoden selontekoon ja siinä esitettyihin kehittämistoimenpiteisiin eikä sisäisen valvonnan kokonaisarvioita ei pääsääntöisesti ollut esitetty. (HE24/2012.)

Ennen kuntalain uudistusta vuonna 2012 toteutettiin kyselytutkimus, jossa tutkittiin kuntien ja kuntayhtymien riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan tilaa ennen lakimuutosta. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää kattavammin, pitävätkö kuntalain uudistusta selvittäneen työryhmän esitykset kuntien riskienhallinnan tilasta paikkansa. Tutkimuksen perusteella havaittiin muun muassa, että kuntien riskienhallinnassa on vielä paljon kehitettävää. Riskienhallinnan tulisi olla olennainen osa kunnan johtamis-, suunnittelu- ja päätöksentekomenettelyitä sekä hallinto- ja toimintakulttuuria (Kuntaliitto 2014a, 3). Kuntalain kokonaisuudistus on juuri käynnissä, mutta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määräysten osalta ei ole odotettavissa muutoksia edelliseen päivitykseen verrattuna.

Kuntaliitto on aloittanut syksyllä 2014 yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen ja laajan kumppanuusverkoston kanssa projektin kuntien jatkuvuudenhallinnan kehittämiseksi. Projekti kestää kaksi vuotta ja tuona aikana luodaan kunnille asiakaslähtöinen jatkuvuudenhallinnan kokonaiskonsepti, joka sisältää muun muassa maksuttomat yhtenäiset toimintamallit ja työkalut. Kuntaliiton projektin tavoitteena on hakea vastauksia, miten kunnan ja sen kriittisten palvelu- sekä toimintoketjujen toimintavarmuus voidaan kaikissa tilanteissa varmistaa sekä miten erilaisia käytäntöjä ja toimintamalleja voidaan kuntakentässä soveltaa. Projekti tukee lisäksi laaja-alaista uhka- ja häiriötilanteiden hallinnan kehittämistä ja kansalaisten hyvinvoinnin turvaamista. Lisäksi tavoitteena on parantaa kriittisten toimijoiden yhteistoimintaa paikallishallintotasolla. (Kuntaliitto 2014b; Kuntaliitto 2014c.)

Tämä tutkimus on tehty tuottamaan vuorovaikutteista tausta- ja tukimateriaalia Kuntaliiton kuntien jatkuvuudenhallinnan kehittämisen projektia varten. Lisäksi on pyritty löytämään keskeiset kehittämistoimenpiteet kuntien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittämiseksi.

1.2 Tutkimuksen tavoite

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää millä edellytyksillä kuntien varautumisessa voidaan käyttää yritysten jatkuvuudenhallinnan toimintamalleja.

Tutkimusongelmaa lähestyttiin seuraavien kysymysten avulla: millaisia vaatimuksia kuntien varautumiseen liittyy, sekä millaisia kuntien varautumisen ja yritysten jatkuvuudenhallinnan menettelyjä on tällä hetkellä käytössä. Näiden tulosten perusteella selvitetään, mitkä ovat keskeiset kehityskohteet kuntien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittämiseksi.

1.3 Raportin rakenne

Luvussa kaksi käsitellään jatkuvuudenhallinnan teoreettista ydinolemusta standardien ja menetelmäkirjallisuuden valossa. Luvussa esitellään keskeiset hyvät käytännöt jatkuvuudenhallintajärjestelmän luomiseen ja toiminnan kehittämiseen liittyen. Kolmannessa luvussa on kuvaus tutkimuksen kulusta ja menetelmistä. Siinä esitellään myös haastatellut henkilöt ja heidän taustaorganisaationsa.

Luku neljä esittelee tutkimuksen tulokset. Ensimmäisessä alaluvussa esitellään kuntien varautumiseen liittyvät vaatimukset ja seuraavissa luvuissa haastattelujen ja teoriasynteesin perusteella saadut tulokset käytössä olevista menetelmistä, kuten valmius- ja jatkuvuussuunnittelusta sekä työn organisoinnista.

Viidennessä luvussa on yhteenveto tutkimuksesta sekä tutkimuksen tuloksena syntyneiden kehityskohteiden esittely. Luku sisältää myös tutkimuksen arvioinnin.

2 Jatkuvuudenhallinta

Yrityksissä johdon tehtävänä on tuottaa omistajilleen rahaa varmistamalla palvelun tai tuotannon toimivuus ja tuottavuus kaikissa tilanteissa. Kunnissa johdon tehtävä puolestaan on huolehtia kuntalaisten hyvinvoinnista turvaamalla välttämättömät palvelut kaikissa turvallisuustilanteissa. Sekä varautuminen että jatkuvuudenhallinta tähtäävät kriittisten tai välttämättömien toimintojen turvaamiseen erilaisten häiriötilanteiden varalle.

Jatkuvuudenhallinta on organisaation kokonaisvaltainen prosessi, joka määrittää mahdolliset organisaatiota uhkaavat tekijät ja vaikutukset, jotka nämä uhat toteutuessaan voisivat aiheuttaa liiketoiminnalle. Jatkuvuudenhallinnan prosessi tuottaa myös organisaation resilienssin kehykset, jolla rakennetaan kyky vastata tehokkaasti uhkiin, jotta turvataan avainsidosryhmien edut, organisaation maine, brändi ja arvoa tuottavat liiketoiminnot. (ISO 22301; BS 25999-1:2006 .)

Cornishin (2011, 122-126) mukaan jatkuvuudenhallinnassa on yksinkertaisesti kyse organisaation varautumisesta häiriötilanteisiin, jotka voivat muussa tapauksessa estää organisaatiota saavuttamasta toiminnallisia tavoitteitaan. Kyse on hallintaprosessista, jossa määritellään keskeytysten mahdolliset vaikutukset ja tarjotaan keinot niistä selviämiseen. Varautuminen hänen mukaansa tarkoittaa toimenpiteitä, joilla vähennetään häiriötilanteiden todennäköisyyttä ja seurauksia. Jatkuvuudenhallinta on tehokasta silloin, kun se on osa organisaatiokulttuuria ja ydinarvoja.

Jatkuvuudenhallinnassa on siis kyse muun muassa kriittisten avaintoimintojen kartoittamisesta ja niiden häiriöttömyydestä, riskienarvioinnista ja -hallinnasta sekä toipumissuunnitelmien tekemisestä. Kuten myös Wong ja Shi (2014, 6) ovat maininneet, on jatkuvuudenhallinnassa piirteitä useista eri johtamisen osa-alueista, erityisesti strategisesta johtamisesta, riskienhallinnasta, talousjohtamisesta ja projektien hallinnasta.

Vaikka standardeissa ja menetelmäoppaissa käytetään termiä liiketoiminnan jatkuvuudenhallinta, ovat menetelmät sovellettavissa kaikkiin organisaatioihin ja niiden toimintoihin. Tässä työssä käytetään yleispätevää termiä toiminnan jatkuvuudenhallinta.

2.1 Jatkuvuudenhallinnan viitekehyksiä

Jatkuvuudenhallinnan kansainvälinen standardointi on saatu vasta muutaman viime vuoden aikana yhtä pitkälle muiden hallintajärjestelmien standardoinnin kanssa. Kansainväliset ISO-standardit 22301, 22313 ja 27031 täydensivät jatkuvuudenhallinnan säädöksiä vuosien 2011 ja 2012 aikana. ISO 22301 vahvistettiin vuoden 2014 aikana myös Suomessa kansalliseksi jatku-

vuudenhallinnan standardiksi. Maailmalla on olemassa myös useita kansallisia jatkuvuudenhallinnan standardeja.

Standardisointi on yhteisten toimintatapojen laatimista ja sen tarkoitus on helpottaa elinkeinoelämän, viranomaisten ja kuluttajien jokapäiväistä toimintaa. Standardit ovat toimijoille yhteinen sopimus siitä, miten jokin asia tehdään. Julkishallinnossa standardeilla lisätään kansallista hyvinvointia muun muassa parantamalla kansainvälistä kilpailukykyä ja keventämällä lainsäädäntötyötä. Standardit tukevat lainsäädäntöä, ja lainsäädännössä voidaan suoraan viitata standardeihin. Myös yhteiskunnan infrastruktuuri kehittyy ja kansalaisten elinympäristö paranee, koska standardit tuovat hyötyjä esimerkiksi turvallisuus-, terveys- ja ympäristöasioihin. (Järvinen 2011, 2.)

Ennen ISO-standardeja on jo ollut olemassa brittiläisen British Standards Institute- organisaation julkaisemia kansallisia standardeja. BS 25999-1:2006 - A Code for Business Continuity Management on jatkuvuudenhallinnan hyvät käytännöt esittävä standardi. Se soveltuu kaikenkokoisille yrityksille. Standardi määrittelee jatkuvuussuunnittelun strategiseksi ja toiminnalliseksi kyvyksi suunnitella toimintaa ja vastata liiketoimintaa haittaaviin tekijöihin niin, että toiminta saadaan palautettua ennalta määrätylle ja hyväksyttävälle tasolle. Jatkuvuudenhallinta on puolestaan kokonaisvaltainen prosessi, joka sisältää säännöllisen riskienarvioinnin, suunnitelmien päivittämisen, harjoittelemisen ja toiminnan seuraamisen. (Iivari & Laaksonen 2009, 23 ja 83.)

BS25999 -2:2007 Specification standardi on jatkuvuudenhallintajärjestelmän vaatimusmäärittely. Siinä on myös mainittu jatkuvuudenhallintajärjestelmä, joka perustuu prosessien jatkuvan parantamiseen tähtäävään malliin. BS 25999-2:2007 esittelee jatkuvuudenhallinnan elinkaaren (kuva 1) lisäksi PDCA- eli suunnittele-toteuta-tarkista-kehitä -mallin (kuva 2) (BS 25999-2:2007, 2-3; Iivari & Laaksonen 2009, 86 sekä Cornish 2011, 123).

Mikäli organisaatio haluaa sertifioitua jatkuvuudenhallinnassa, tulee tämä nykyään tehdä ISO 22301 -standardin perusteella. Organisaatioilla, jotka ovat sertifioituneet BS-standardin mukaan, tulee olemaan siirtymäkausi, jonka aikana ne voivat päivittää jatkuvuudenhallintajärjestelmänsä vastaamaan ISO-standardin vaatimuksia (BSI 2012). Päivittäminen ei vaadi kovin raskaita muutoksia organisaation jatkuvuudenhallintakäytäntöihin.

ISO 22301 on kansainvälinen yhteiskunnan turvallisuutta koskeva jatkuvuudenhallinnan standardi. Standardia ei ole vielä kokonaisuudessaan käännetty suomeksi. Standardissa hyödynnetään Plan-Do-Check-Act (PDCA) -mallia, joka on tuttu myös muista hallintajärjestelmistä koskevista standardeista ISO 9001, ISO 14001 ja ISO 27001. ISO 22301 määrittelee liiketoiminnan jatkuvuuden hallintajärjestelmän vaatimukset ja toimii järjestelmän sertifiointin perustana.

Standardin vaatimukset ovat yleisiä ja tavoitteena onkin, että ne soveltuvat kaikille organisaatioille niiden tyypistä, koosta tai luonteesta riippumatta. Vaikka puhutaan liiketoiminnan jatkuvuudesta, voidaan se ymmärtää laajasti tarkoittamaan kaikkia toimintoja, joiden vuoksi organisaatio on olemassa. Standardia voidaan käyttää arvioitaessa organisaation kykyä kohdata omat jatkuvuudenhallinnan tarpeet ja vaatimukset. ISO 22313 Societal security - Business continuity management - Guidance on standardin ISO 22301 soveltamisopas, jossa lisäksi on annettu standardiin liittyen suosituksia, miten asiat voidaan tai pitäisi tehdä.

ISO 27031 antaa suuntaviivat informaatio- ja viestintäteknologian jatkuvuudenhallintaan. Standardi on tarkoitettu sekä yksityisen että julkisen sektorin käyttöön organisaation koosta riippumatta. Standardi määrittää systemaattisen prosessin informaatio- ja viestintäteknologian liiketoiminnan jatkuvuutta häiritsevien tilanteiden ehkäisyyn, ennustamiseen ja hallintaan. Standardin ohjeet auttavat organisaatioita parantamaan hallintaoperaatioita, suunnitteluprosesseja, tietojen käsittelyä ja tiedonsiirtoa pitäen samalla kriittiset asiakirjat turvassa.

ISO 22399 käsittelee yhteiskunnallisiin ei-toivottuihin tapahtumiin valmistautumista ja operatiivisen toiminnan jatkuvuudenhallintaa. Standardi on tarkoitettu sekä julkisen että yksityisen sektorin organisaatioiden käyttöön. Standardi on laadittu luonnonkatastrofien, terroristi-iskujen ja teknologisten onnettomuuksien varalta, niihin varautumista ja niistä selviytymistä varten. Se esittää yhteiskunnalliseen turvallisuuteen, toiminnan jatkuvuuteen ja tapahtumiin varautumiseen liittyvän prosessin, periaatteet ja terminologian. Standardin tarkoitus on tarjota yhteinen pohja ja apuvälineet yhteiskunnallisen turvallisuuden ja toiminnan jatkuvuuden kehittämiseen, käyttöönottoon ja ohjaukseen. (Iivari & Laaksonen 2009, 88.)

NFPA 1600, Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs, on pohjoisamerikkalaisen palontorjuntajärjestön kehittämä liiketoiminnan jatkuvuudensuunnittelun standardi. Standardia on työstetty vuodesta 1991 lähtien ja vuonna 2006 se on hyväksytty Pohjois-Amerikan kansalliseksi standardiksi. Standardissa esitellään liiketoiminnan jatkuvuusohjelman hallinta ja tärkeimmät elementit, kuten riskienhallinta, tapahtumien ehkäisy, vaikutusten pienentäminen, suunnittelu, harjoittelu ja viestintä. (Iivari & Laaksonen 2009, 87.)

ISO 31000 Riskienhallinta -standardi soveltuu käytettäväksi kaiken kokoisten organisaatioiden riskienhallinnan kehittämiseksi ja sitä voidaan soveltaa muun muassa strategioihin, päätöksiin, toimintoihin, prosesseihin ja varallisuuteen. Standardi on tarkoitettu erilaisten riskienhallintaprosessien yhdenmukaistamiseen. Standardi ei määrittele jatkuvuudenhallintaa, mutta on tässä mukana koska riskienhallinta ja jatkuvuudenhallinta liittyvät oleellisesti toisiinsa. Tässä tutkimuksessa on myös selvitetty riskienhallinnan ja jatkuvuudenhallinnan suhdetta.

Tässä työssä jatkuvuudenhallintaa tarkastellaan ennen kaikkea standardien BS2599 ja ISO 22301 pohjalta sekä niiden perusteella kirjoitettujen menetelmäoppaiden valossa.

2.2 Jatkuvuudenhallinnan peruselementit

Jatkuvuudenhallintaan liittyvät oleelliset seuraavat elementit: pitkántähtäimen tavoite, johtaminen, hallinto, hyvä liiketoimintatapa, monitahoinen toiminto, viestintä, arvon säilyttäminen ja yhteensovittaminen. Jatkuvuudenhallinnan yksi tärkeimmistä tehtävistä on suojella organisaatiota säilyttämällä liiketoiminnan suorituskyky ja samaan aikaan minimoida häiriötilanteiden negatiiviset vaikutukset. (Wong&Shi 2014, 7.)

Jatkuvuudenhallinta on strategista pitkántähtäimen toimintaa, joka vaikuttaa organisaation yhteiseen suorituskykyyn. Jatkuvuudenhallinnan johtamisessa on kyse koko organisaation valmentamisesta kaikkiin mahdollisiin suuriin häiriötilanteisiin. Jatkuvuudenhallinta edesauttaa tukemaan organisaation johdon valvontavalmiuksia, jotta voidaan varmistaa keskeiset voimavarat, ansaintakyky ja suojella organisaation mainetta. Jatkuvuudenhallinnan kokonaisuus voi näin ollen antaa organisaatiolle mahdollisuuden tuottaa kilpailuetua parantamalla operatiivista joustavuutta. Jatkuvuudenhallinnan toiminnot voidaan yhdistää organisaation strategisen suunnittelun prosessiin tunnistamaan uhkia, joilla on mahdollisesti merkittäviä vaikutuksia organisaatioon. Jatkuvuudenhallinta mahdollistaa siis organisaatiossa tehokkaan häiriönhallinnan. Se pienentää menetysten vaikutuksia ja säilyttää yrityksen yleistä arvoa. Lisäksi se auttaa parantamaan osakkeenomistajien luottamusta varmistamalla tulevan kasvun markkinoilla. (Wong&Shi 2014, 7-9.)

Jatkuvuudenhallinta on hyvän liiketoimintatavan hallintaa. Kyse on organisaation kriittisten vaatimusten ymmärtämisestä. Tämä monitahoinen hallintaprosessi varmistaa, että uhat ovat riittävän monipuolisesti tunnistettuja ja hallittuja, jotta organisaation ja sen sidosryhmien hyvinvointi säilyy. Jatkuvuudenhallintaan liittyy avainprosessien ja toimittajaketjujen haavoittuvuuden tunnistaminen sekä jatkuvuudenhallinnan strategioiden kehittäminen ja varmistaminen, jotta organisaatio kykenee vastaamaan liiketoiminnan ja lainsäädännön vaatimuksiin. Jatkuvuudenhallinta on monitahoinen toiminto, joka kattaa monipuolisen ammattilaisjoukon tiedot ja taidot, joita tarvitaan yrityksen jatkuvuudenhallintaprosessin toteuttamisessa. (Wong&Shi 2014, 8.)

Jatkuvuudenhallintaan liittyvä viestintä määrittää vuorovaikutusmalleja eri ryhmien, niin organisaation sisäisten ryhmien kuin ulkoistenkin sidosryhmien, välille. Suunnittelu vahvistaa viestinnän puitteet niin, että tiedon jakaminen päätöksentekijöiden ja avainsidosryhmien välillä edistyy ja suhteet vahvistuvat. Se helpottaa myös häiriötilanteiden aikaista päätöksentekoprosessia komento- ja hallintarakenteissa. Lisäksi tarkoitukseen sopiva viestintäkehys pa-

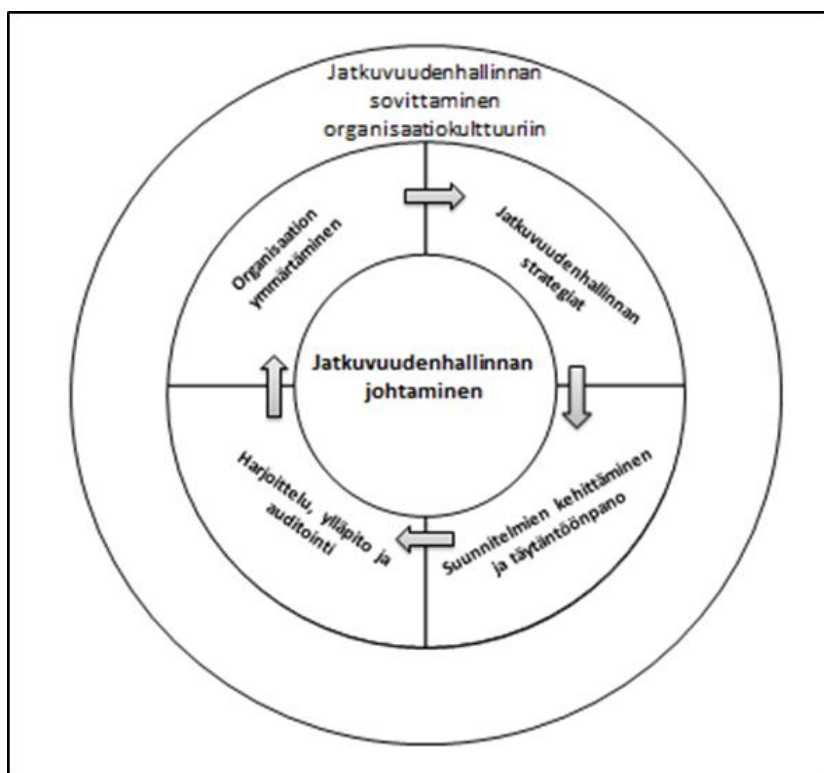
rantaa tiedonkulkua osapuolille, jotka tarvitsevat sitä toipumisprosessien hallintaa varten. (Wong&Shi 2014, 9.)

Standardeissa BS25999 ja ISO 22301 on hieman erilaiset lähestymistavat jatkuvuudenhallinnan peruselementteihin, silti niissä käsitellään samojakin asioita eri termeillä. BS 25999 rakentuu jatkuvuudenhallinnan elinkaaren pohjalta, kun kansainvälinen ISO 22301 perustuu Plan-Do-Check-Act eli PDCA -malliin. PDCA-mallissa on kyse keinoista, joilla varmistetaan jatkuvuudenhallinnan tehokas johtaminen ja parantaminen, ja jotka soveltuvat yhteen kaikkien jatkuvuudenhallinnan elinkaaren osioiden kanssa. (Henry&van Rensburg 2013.)

ISO 22301 ei enää esittele jatkuvuudenhallinnan elinkaarta, mutta BS2599 mukainen elinkaarimalli soveltuu edelleen jatkuvuudenhallinnan työn hyväksi käytännöksi, varsinkin jos organisaatiolla ei ole tavoitteena standardoitua tai sertifioitua. Samat elementit ehkä hieman eri sanoin ja täydennettyinä löytyvät kuitenkin myös ISO-standardista.

Molemmissa standardeissa on kaksi osaa; BS 25999-1 Code of Practice, BS 25999-2: Specification ja ISO 22301 Requirements sekä ISO 22313 Guidance. Ensimmäisessä kerrotaan mitä jatkuvuudenhallinnassa pitäisi tehdä ja esitellään keskeiset vaatimukset, kun taas toisessa osassa kerrotaan miten työ pitäisi tehdä. Mikäli standardin perusteella voidaan tehdä sertifiointiauditointi ja myöntää sertifikaatti, tehdään sertifiointi vaatimusmäärittelystandardin perusteella (Iivari&Laaksonen 2009, 83).

Jatkuvuudenhallintajärjestelmän elinkaareissa (kuva 1) on kyse jatkuvuudenhallinnan sovittamisesta organisaatiokulttuuriin (Elliot ym. 2011, 185; Cornish 2011, 124). Jatkuvuudenhallinnan johtaminen on kuvattu organisaation keskelle ja sen ympärillä on neljä ydintoimintoa: organisaation ymmärtäminen, strategian määrittäminen, jatkuvuudenhallinnan suunnittelu, kehittäminen ja toimeenpano sekä viimeisenä harjoittelu, ylläpito ja auditointi. Nämä neljä toimintoa ovat jatkuvia ja sovitettu aina kyseessä olevan organisaation kulttuuriin. Sovittaminen on organisaation resilienssin kasvattamisen ydin. (Elliot ym. 2011, 185.)



Kuva 1 Jatkuvuudenhallintajärjestelmän elinkaari

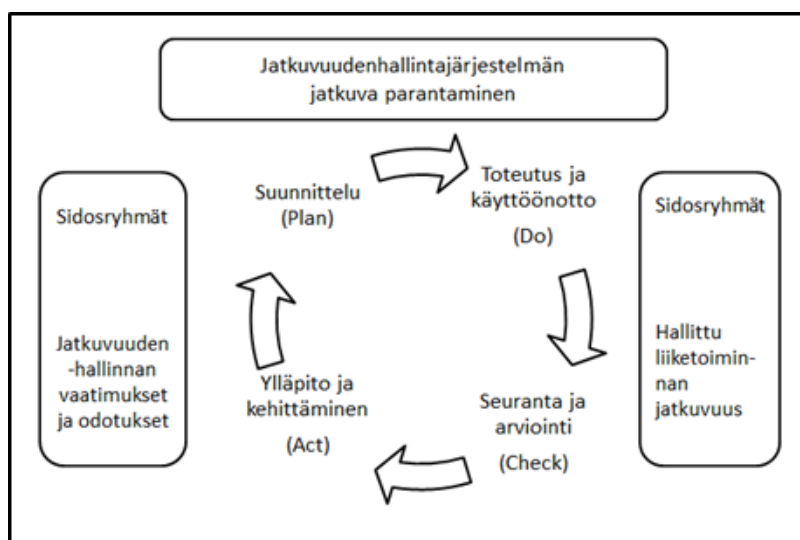
Myös Wong ja Shi (2014, 9) muistuttavat, että jatkuvuudenhallintaa on jatkuvasti sovitettava organisaatioon. Se on hallintakeino, joka vahvistaa organisaation toimintoja. Uusia haasteita kohdattaessa jatkuvuudenhallinta muuttaa jatkuvasti rooliaan. Johtokuntatasolla jatkuvuudenhallinta voidaan sovittaa osaksi yleistä työtä strategisen suunnittelun parantamiseksi. Toisaalta se voidaan yhdistää osaksi operatiivisia prosesseja, kuten liiketoiminnan uudelleen suunnittelua suorituskyvyn ja tehokkuuden parantamiseksi.

Cornishin (2011, 124) mukaan jatkuvuudenhallinnan johtaminen on kuin akseli, joka pyörittää muita jatkuvuudenhallinnan elinkaaren elementtejä. Hänen mukaansa se pitäisi aina huomioida ensimmäisenä askeleena jatkuvuudenhallintaa suunniteltaessa. Vaikka muut elementit ovat toistuvia eikä niitä periaatteessa tarvitsisi suorittaa tietyssä järjestyksessä, Cornish huomauttaa, että strategian laatimiseksi tulee ymmärtää organisaatio. Hyvin voisi myös aloittaa koulutuksella, joka lisää tietoisuutta jatkuvuudenhallinnan tarpeellisuudesta.

Jatkuvuudenhallinnan johtaminen mahdollistaa, että jatkuvuudenhallinnan valmius on vakiintunut ja ylläpidetty organisaation kokoon ja rakenteeseen soveltuvalla tavalla. Jatkuvuudenhallinnan johtamisen pohjimmainen vaatimus on vastuiden määrittely, jatkuvuuden toimeenpano sidosryhmäviestinnän, koulutusten ja johtamisharjoitusten avulla sekä jatkuvasta hallinnasta huolehtiminen ylläpitämällä ajantasaista tietoa sekä asiakirjahallintaa. (Cornish 2011, 124-125.)

Organisaation ymmärtäminen tarkoittaa kriittisten toimintojen turvaamista, avaintuotteiden ja palveluiden tukemiseksi tarvittavien riittävien resurssien määrittämistä, uhkien ymmärtämistä sekä tarvittavien riskienhallintakeinojen valitsemista. Strategiassa määritetään järjestelyt, joita tarvitaan kriittisten toimintojen palauttamiseen organisaation toipumisaikatavoitteiden puitteissa. (Cornish 2011, 125.)

Suunnitelmien kehittäminen ja toimeenpano edesauttaa organisaatiota kehittämään ja toteuttamaan sopivia jatkuvuudenhallintakeinoja, kuten häiriönhallintajärjestelyjä sekä kriittisten toimintojen ylläpitoa. Harjoittelu, ylläpito ja järjestelyjen auditointi edesauttavat organisaation sopeutumiskyvyn kehittämistä ja varmistavat jatkuvuudenhallinnan toimintojen jatkuvan parantamisen ja ajantasaisuuden (Cornish 2011, 126; Elliot ym. 2011, 213-216).



Kuva 2 Plan-Do-Check-Act -malli standardin 22301 mukaan

Jatkuvuudenhallinnan kansainvälinen standardi 22301 esittelee kuvan 2 mukaisen jatkuvuudenhallintajärjestelmän jatkuvaan parantamiseen perustuvan Plan-Do-Check-Act (PDCA) -mallin.

PLAN - Luodaan liiketoiminnan jatkuvuuspolitiikka, päämäärä, tavoitteet, valvonta, prosessit ja menettelyt. Näiden toimenpiteiden tavoitteena on parantaa liiketoiminnan jatkuvuutta ja saavuttaa organisaation yleiset tavoitteet.

DO - Jatkuvuudenhallinnan politiikan, valvonnan, prosessien ja menettelyiden käyttöönotto ja toteutus.

CHECK - Seurataan ja arvioidaan suorituskyyä jatkuvuudenhallinnan politiikan ja tavoitteiden kannalta sekä raportoidaan tuloksista johdolle, korjaavien ja parantavien toimenpiteiden päättämistä varten.

ACT - Ylläpidetään ja parannetaan jatkuvuudenhallintajärjestelmää toteuttamalla johdon päättämät toimenpiteet sekä arvioidaan uudelleen jatkuvuudenhallintajärjestelmän laajuus, politiikka sekä jatkuvuudenhallinnan tavoitteet.

PDCA-malli on prosessikeskeinen lähestymistapa. Siinä hyödynnetään palautejärjestelmiä ja valvontaa parannusmenetelmien tai sopivien johtamisprosessien aikaansaamiseksi. Malli auttaa myös kehittämään prosessin mahdollisimman tehokkaaksi. Se on helposti yhdistettävissä jo olemassa oleviin johtamisen tehtäviin. Lisäksi se ylläpitää prosessien ja toimintatapojen jatkuvaa parantamista. Malli auttaa myös tunnistamaan laajasti uusia ratkaisuja olemassa olevien ongelmien ratkaisemiseksi testauksen avulla. Se tukee myös organisaation resurssien parempaa käyttöä prosesseissa ja näin ollen vähentää hävikkiä sekä parantaa koko toiminnan tehokkuutta. Malli rohkaisee myös järjestelmäajattelun lähestymistapaan. Tämä yksinkertainen malli antaa kokonaisvaltaisen näkemyksen hallintajärjestelmäprosessin tehokkuuden parantamiseksi tarvittavien ratkaisujen kehittämisestä. (Wong&Shi 2014, 37.)

2.3 Jatkuvuudenhallinnan kehittäminen

Wong ja Shi (2014, 37-45) antavat esimerkin siitä, miten PDCA-mallin neljä vaihetta voidaan sovittaa yhdeksi kokonaisuudeksi jatkuvuudenhallintajärjestelmän elinkaarimallin keskeisten prosessien kanssa. Plan -vaiheessa asetetaan jatkuvuudenhallintajärjestelmä tukemaan organisaation päämääriä ja strategioita. Tässä vaiheessa vakiinnutetaan operatiiviset kehykset jatkuvuudenhallintajärjestelmälle ja tunnistetaan keskeiset hallintatoimenpiteet, joiden tavoitteena on määrittää jatkuvuudenhallintajärjestelmän laajuus. Tämän vaiheen tärkeä osatekijä on saavuttaa johdon tuki, jotta jatkuvuudenhallintajärjestelmä voidaan sovittaa organisaatiokulttuuriin. Suunnitteluvaihe sisältää neljä osa-aluetta, jotka ovat organisaation toimintaympäristö, johtaminen, suunnittelu ja tuki. (Wong&Shi 2014, 37-38.)

Organisaation toimintaympäristö määrittää miten jatkuvuudenhallintajärjestelmää kehitetään. Kyse on sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien tarpeiden ja odotusten ymmärtämisessä ja tunnistamisessa, mitkä ovat oleellisia organisaatiolle. Nämä tekijät ovat vaatimuksia, jotka määrittävät jatkuvuudenhallintajärjestelmän laajuuden. (Wong&Shi 2014, 39-40.)

Johtajuus -osio korostaa johdon tuen tärkeyttä jatkuvuudenhallintajärjestelmälle. Osio koostuu johtajuudesta ja sitoutumisesta, johtokunnan sitoutumisesta, jatkuvuudenhallinnan politiikasta sekä organisaation rooleista, vastuista ja johtosuhteista. Keskeistä tässä osiossa on jatkuvuudenhallinnan politiikan kehittäminen sekä se, että ylin johto ja johtokunta ovat vakiinnuttaneet tietyt jatkuvuudenhallinnan rakenteet, kuten roolit, vastuut ja johtosuhteet sekä viestintätavat. (Wong&Shi 2014, 40.)

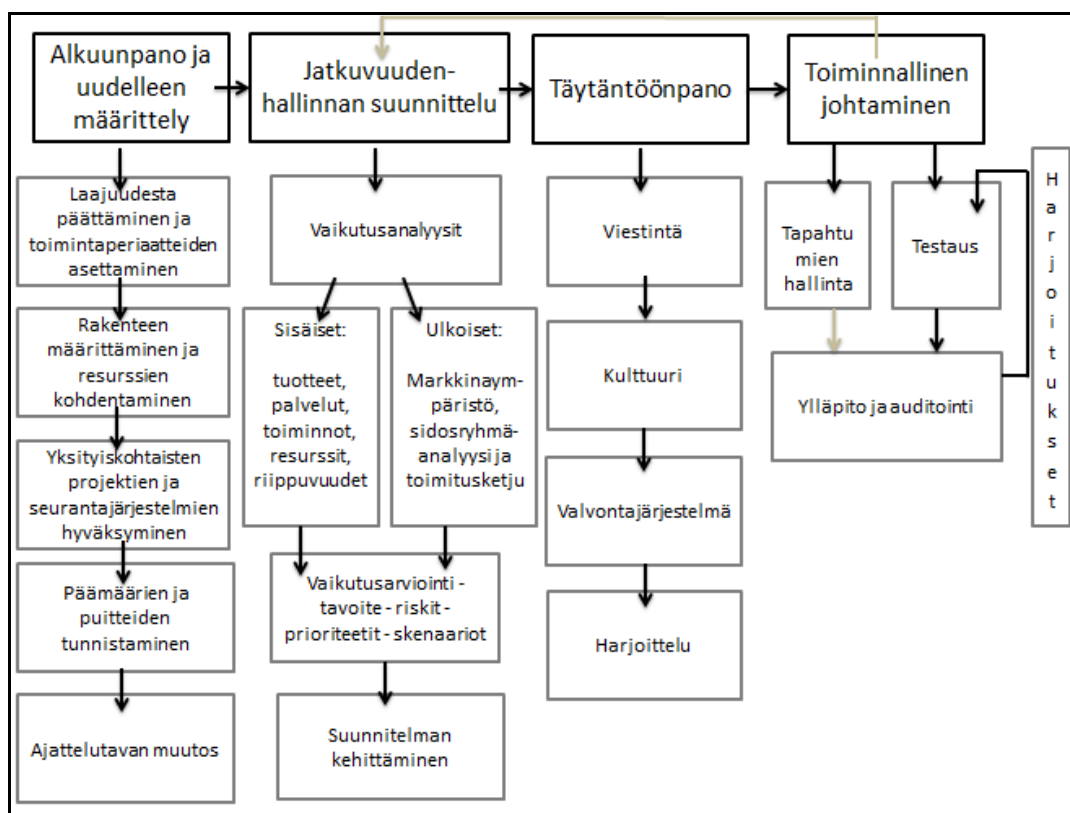
Suunnittelu -osiossa vakiinnutetaan toimenpiteet, jotka vaaditaan ydintoimintojen ja organisaation jatkuvuuden kykyyn vaikuttavien riskien ja mahdollisuuksien tunnistamiseen. Suunnittelun avulla määritetään jatkuvuudenhallinnan tavoitteet ja suunnitelmat niiden saavuttamiseksi. (Wong&Shi 2014, 40.)

Tuki -osio koostuu viidestä elementistä, jotka ovat resurssit, pätevyudet, tietoisuus, viestintä sekä dokumentoitu tieto. Näitä elementtejä tarvitaan tehokkaan jatkuvuudenhallinnan vakiinnuttamisessa. Tietoisuuden takaaminen ja harjoitusohjelma auttavat sovittamaan jatkuvuudenhallinnan osaksi organisaation normaalia toimintaa. Toimiva viestintäjärjestelmä sisältää tiedot sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien viestintätavoista ja tarpeista ennen häiriötilanteita, niiden aikana ja häiriötilanteiden jälkeen. (Wong&Shi 2014, 41.)

Do -vaihe sisältää jatkuvuudenhallintajärjestelmän toimeenpanon jatkuvuudenhallinnan politiikan vaatimusten mukaisesti. Tämä vaihe sisältää monia erilaisia työvaiheita, jotka vakiinnuttavat jatkuvuudenhallintajärjestelmän organisaatioon. Vaihe pitää sisällään operatiivisen suunnittelun ja valvonnan, vaikutusanalyysit ja riskienhallinnan, jatkuvuudenhallintastrategioiden tekemisen, jatkuvuudenhallinnan menetelmien vakiinnuttamisen ja täytäntöönpanon sekä harjoitukset ja testauksen. (Wong&Shi 2014, 38-41.)

Check -vaiheessa arvioidaan jatkuvuudenhallintajärjestelmän tehokkuutta verrattuna politiikan vaatimuksiin. Vaiheessa on kyse järjestelmän valvonnasta ja uudelleen arvioinnista sekä suorituskyvyn arvioinnista. Tässä vaiheessa on sopivat työkalut ja -menetelmät otettu käyttöön jatkuvuudenhallinnan toimintojen riittävyyden arvioimiseksi. Johdolle raportoidaan määrittäjäin. Johto on arvioinut tulokset ja johdon määräämät kehittämistoimenpiteet on täytäntöön pantu. Suorituskyvyn arviointi pitää sisällään seurannan, mittauksen, analysoinnin ja arvioinnin sekä sisäisen auditoinnin ja johdon katselmukset. (Wong&Shi 2014, 38-42.)

Act -vaihe sisältää ylläpidon ja jatkuvan parantamisen. Tässä vaiheessa määritetään jatkuvuudenhallintajärjestelmän mahdolliset ongelmat ja sopeutumattomuus. Tulokset ja korjaavat toimenpiteet sisällytetään uuteen suunnitteluvaiheeseen. Tämä vaihe määrää politiikan, tavoitteiden ja vaatimusten uudelleen arvioinnin. (Wong&Shi 2014, 38-42.)



Kuva 3 Jatkuvuudenhallinnan prosessi Elliotia, Swartzia ja Herbanea mukailien

Pekki on luonut mallin jatkuvuudenhallinnan kehittämiseen neljän askeleen kautta. Malli perustuu kuvassa 3 olevaan Elliotin ym. (2010) jatkuvuudenhallinnan prosessiin. Neljän askeleen malli on kehitetty erityisesti julkiselle sektorille, jossa sitä on viiden vuoden ajan hyödynnetty kuntakonsernien, liikelaitosten ja näiden tytäryhtiöiden jatkuvuudenhallinnan kehittämisessä. Neljän askeleen mallissa ei ole kyse pelkästään jatkuvuus- ja toipumissuunnitelmien teosta, vaan mallissa on nostettu avainasemaan ennakoivasti kokonaisvaltaisen valmiuden ja jatkuvuudenhallinnan kyvyn luominen erilaisten häiriötilanteiden varalta. (Pekki 2013.)

Ensimmäisessä askeleessa rakennetaan alku- ja kypsyysmäärittelyn kautta kehityssuunnitelma, miten organisaation jatkuvuudenhallintaa lähdetään kehittämään. Keskeisessä osassa on varautumisen nykytilan analysointi verrattuna johdon tahtotilaan. Apuna analysoinnissa voidaan käyttää muun muassa erilaisia kypsyysanalyysimalleja tai standardeja. Toisessa askeleessa suunnittelun ja ennakoinnin kautta rakennetaan toimiva ja tarkoituksenmukainen ratkaisu. Keskeistä tässä askeleessa on organisaation avaintoimintojen ja näitä uhkaavien tekijöiden tunnistaminen sekä uhkien hallintatoimenpiteiden ja niiden vastuhenkilöiden määrittäminen. Ratkaisu tulee laatia näiden lähtökohtien perusteella ja se on usein suunnitelman, toimintamallien, menetelmien ja toimintajärjestelmän yhdistelmä. (Pekki 2013.)

Kolmas askel on suunnitellun ratkaisun täytäntöönpano, joka usein on heikoimmin toteutettu osa jatkuvuudenhallinnassa. Täytäntöönpanolla ja jalkauttamisella pyritään vaikuttamaan organisaatiokulttuuriin. Askeleessa korostuu täytäntöönpanon hyvä suunnittelu, jatkuvuudenhallinnan sitominen osaksi organisaation normaalia toimintaa sekä toiminnan ja talouden suunnittelu, viestintä, koulutus sekä harjoittelu. Pekki korostaa, että täytäntöönpanon onnistumisen arvioinnissa avainasemassa on myös tarkoituksenmukaisten seurantajärjestelmien rakentaminen ja järjestelmällinen oppimisen varmistaminen. (Pekki 2013.)

Kun täytäntöönpano on toteutettu hyvin, laadukkaasti ja riittävän laajasti, päästään neljännelle askeleelle, jolloin organisaatiolla on riittävä valmius ja kyky jatkuvuudenhallintaan kaikissa olosuhteissa. Tämänkin jälkeen jatkuvan parantamisen periaatteen kautta on ohjeistoa, toimintaa sekä jatkuvuutta kehitettävä ja arvioitava jatkuvasti. (Pekki 2013.)

Kaikissa edellä esitetyissä malleissa on samansuuntainen lähestymistapa jatkuvuudenhallintaan. Kaikki tähtäävät siihen, että jatkuvuudenhallinta on sovitettu osaksi organisaation normaalia toimintaa ja se on jatkuvasti kehittyvä prosessi. Kuten on todettu jatkuvuudenhallinnanprosessi voi periaatteessa alkaa mistä tahansa jatkuvuudenhallinnan elinkaaren (kuva 1) kohdasta, mutta alkutilanteen määrittely esimerkiksi kypsyysanalyysillä sekä riittävien resurssien määrittäminen ovat tärkeitä lähtökohtia. Koska kyseessä on jatkuvaksi luotu prosessi, joka perustuu jatkuvaan parantamiseen ja arviointiin, voidaan jatkuvuudenhallintaa kehittää palauttamalla tuloksia suunnitteluprosessiin milloin vain.

3 Tutkimuksen kuvaus

3.1 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus tehdään käyttäen laadullisen tutkimuksen menetelmiä. Laadullisella tutkimuksella pyritään selvittämään, mistä ilmiössä on kyse. Laadullinen tutkimus käyttää sanoja ja lauseita määrällisen tutkimuksen perustuessa lukuihin. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä määrällisen tutkimuksen mukaisiin yleistyksiin. Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on ilmiön kuvaaminen, syvälinen ymmärtäminen ja mielekkään tulkin antaminen. (Kananen 2012, 29-30.) Tämä tutkimus on tapaustutkimus, jossa tutkittavana ilmiönä on kuntien varautuminen ja jatkuvuudenhallinta.

Tapaustutkimus tuottaa tietoa nykyajassa tapahtuvasta ilmiöstä sen todellisessa tilanteessa ja toimintaympäristössä. Tapaustutkimus pyrkii tuottamaan syvällistä ja yksityiskohtaista tietoa tutkittavasta tapauksesta, joka voi olla esimerkiksi yritys, tuote, palvelu, toiminta tai prosessi. Tapaustutkimus soveltuu hyvin kehittämistyön menetelmäksi, kun tehtävänä on tuottaa kehittämisohjeita ja -ideoita. Tapaustutkimuksella pyritään ymmärtämään kehittämisen kohdetta kokonaisvaltaisesti todellisessa toimintaympäristössä. Tapaustutkimus mahdollistaa tutkittavan ilmiön monimuotoisuuden havainnoinnin yrittämättä yksinkertaistaa sitä liikaa. (Ojasalo, Moilanen&Ritalahti 2009, 52.)

Tapaustutkimuksen luonteeseen kuuluu, että tietoa kerätään monipuolisesti ja monella tavalla (Metsämuuronen 2001, 17 ja Kananen 2012, 35). Tapaustutkimuksen yksi perusedellytys on aineiston monilähteisyys. Tapausten valinnassa ei käytetä otantaa. Periaatteessa jokainen tapaus ja siitä tehty tulkinta on oikea. Tulosta ei voida yleistää koskemaan muita tapauksia. Tapaustutkimuksen tavoitteena on päästä syvälle yhden tapauksen ymmärtämisessä eli siinä, mitkä ovat ilmiön toimintaprosessit ja toimintalogiikka. (Kananen 2012, 35.)

3.1.1 Teemahaastattelu

Tässä tutkimuksessa tutkimusmenetelmänä on käytetty puolistrukturoitua haastattelua eli teemahaastattelua. Tapaustutkimuksessa tiedonkeruumenetelmänä käytetään paljon haastatteluja, koska haastateltavat ovat usein kehitettävän ilmiön asiantuntijoita, jotka voivat kuvata ja selittää ilmiötä (Ojasalo ym. 2009, 55).

Tutkimuksen on pyrittävä siihen, että se paljastaa tutkittavien käsityksiä ja heidän maailmaansa niin hyvin kuin mahdollista. On kuitenkin tiedostettava, että tutkija vaikuttaa saattavaan tietoon jo tietojen keruuvaiheessa. Kyse on loppukädessä tutkijan tekemistä tulkinnois-

ta, hänen käsitteistöstään, johon tutkittavien käsityksiä yritetään sovittaa. (Hirsjärvi&Hurme 2004, 188.)

Puolistrukturoitua haastattelua voidaan Metsämuurosen (2001, 42) sekä Hirsjärven ja Hurmeen (2004, 47) mukaan kutsua myös teemahaastatteluksi. Puolistrukturoitu haastattelu sopii käytettäväksi muun muassa tilanteissa, joissa halutaan selvittää heikosti tiedostettuja asioita: arvostuksia, ihanteita ja perusteluja.

Teemahaastattelu on haastattelu, jossa haastattelijalla on mietittynä valmiiksi joukko haastatteluteemoja. Haastatteliija tai teemat ohjaavat keskustelua, mutta tavoitteena on käydä suhteellisen vapaamuotoista keskustelua haastateltavan kanssa. Teemat voidaan käsitellä eri järjestyksessä ja eri laajuudessa, mutta jokainen teema tulee kuitenkin käsitellä jokaisen haastateltavan kanssa. (Eskola 2007, 33; Metsämuuronen 2001, 42.) Myös Ojasalon ynnä muiden (2009, 97) mukaan puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset on laadittu ennakoon, mutta haastatteliija voi vaihdella niiden järjestystä tai esittää muita mieleen tulevia kysymyksiä tilanteen mukaan.

Hirsjärvi ja Hurme (2004, 184) puhuvat teemahaastattelun laadusta ja luotettavuudesta. Heidän mukaansa laadukkuutta tulee tavoitella etukäteen muun muassa hyvän haastattelurungon tekemisellä sekä pohtimalla, miten teemoja voidaan syventää ja millaisia vaihtoehtoisia lisäkysymysten muotoja voidaan tarvita.

Haastattelussa selvitettiin muun muassa keskeisten termien käyttöä ja ymmärtämistä. Riskienhallintaan, varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyy monenlaisia termejä, joista tähän tutkimukseen valittiin tutkimuksen kannalta kuusi keskeisintä termiä. Nämä termit määriteltiin yhteistyössä kuntien jatkuvuudenhallinnan kehittämisen projektin projektipäällikkö Jaakko Pekin kanssa. Termit olivat varautuminen, valmiussuunnitelma, riskienhallinta, riskienhallintajärjestelmä, jatkuvuudenhallinta sekä jatkuvuussuunnitelma.

Haastatteluilla haettiin lisäksi vastauksia siihen, miten eri organisaatioissa ymmärretään varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyvä työ, ja miten se on eri organisaatioissa organisoitu. Haastattelun teemat olivat termit, varautuminen ja jatkuvuudenhallinta sekä niihin liittyvän työn organisointi. Tarkemmat kysymykset ovat liitteessä 1.

Haastattelut suoritettiin kahdelle eri kunnan edustajalle sekä kahdelle suurehkon kansallisen yrityksen edustajalle. Yrityksiksi valittiin huoltovarmuskriittisiä yrityksiä, jotta vertailu on helpompaa ja heillä on myös käsitystä kuntien varautumisvelvoitteista. Lisäksi rajattiin pois pienet ja keskisuuret yritykset, koska yleistiedon ja tutkijan pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyssä hankitun ammattitaidon vuoksi voitiin etukäteen tietää, että näiden riskienhallin-

nan ja jatkuvuudenhallinnan käytännöt vaihtelevat suuresti. Myös julkisen sektorin varautuminen vaihtelee paljon kuntien ja valtionhallinnon varautumisen osalta. Suurilla yrityksillä ja kunnilla on molemmilla useita eri toimialoja ja useita toimipisteitä, joiden jatkuvuudenhallinta on varmistettava eli työn periaatteet ovat samankaltaisia.

Teemahaastattelututkimuksessa on harvoin kyse otoksesta, vaan haastatteluaineisto on yleensä näyte, joka kootaan muun kuin tilastollisen edustavuuden perusteella. Pienestäkin aineistosta voi tehdä teoreettisesti mielenkiintoisia johtopäätöksiä, vaikkei aineisto olisi tilastollisesti yleistettävissä. (Eskola 2007, 41.) Pienemmissä haastattelututkimuksissa tutkijaa kiinnostavat osallistujien tavat antaa merkityksiä asioille, niissä mahdollisesti havaittavat yhtäläisyydet ja erot, sekä mitä nämä kertovat tutkittavasta ilmiöstä ja sen roolista yhteiskunnassa (Ruusuvaara, Nikander & Hyvärinen 2010, 17).

Myöskään opinnäytetöissä ei Tuomen ja Sarajärven (2009, 85-86) mukaan aineiston koko ole ratkaiseva, opinnäytteen tarkoitus on osoittaa oppineisuus alalta ja kokoa tärkeämpää on kiinnittää huomio tulkintojen syvyyteen ja kestävyys. He myös muistuttavat, että laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin vaan pyritään kuvaamaan ilmiötä ja tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa ja antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. Tämän vuoksi on tärkeää, että esimerkiksi haastateltavat henkilöt tietävät tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon tai heillä on kokemusta asiasta.

Lähteiden luotettavuuden osoittaminen on yksi tutkimukseen liittyvistä validointitavoista. Jos haastateltavat on valittu edustamaan jotain ryhmää, tulee heidän osaaminen voida selvittää esimerkiksi painetuista lähteistä tai kysymällä muilta asiantuntijoilta. (Hirsjärvi & Hurme 2004, 189.)

Koska haastateltavien määrä on pieni, henkilöt valittiin virka-asemansa ja ennalta tiedetyn sekä tunnustetun ammattitaidon perusteella. Haastateltaviksi valittiin henkilöt, joiden tiedettiin työskentelevän varautumisen tai jatkuvuudenhallinnan vastuutehtävissä ja joilla on vuosien kokemusta riskienhallinta-, varautumis- tai jatkuvuudenhallintatyöstä. Lisäksi haastattelutuloksia peilataan teoriasynteesiin.

3.1.2 Teoriasynteesi

Kehittämistyö nojautuu aina teorioihin, metodeihin ja mahdollisiin aiempiin tutkimuksiin. Tapaustutkimuksessa lähdetään liikkeelle tutkittavasta tapauksesta, ei pelkästään yleisistä teorioista. Usein kehittämistyöntekijällä on jonkinlaista aiempaa tietoa tutkittavasta ilmiöstä mikä mahdollistaa alustavan kehittämistehtävän määrittelyn. (Ojasalo ym. 2009, 53-54.)

Teoriasynteesi on tehty vertailemalla varautumisen säädöksiä, jatkuvuudenhallinnan standardeja sekä aiheeseen liittyvää menetelmäkirjallisuutta. Tässä työssä teoriasynteesillä haetaan vastauksia siihen, millaisia lainsäädännöllisiä varautumisen velvoitteita kunnilla on. Jatkuvuudenhallinnan kirjallisuudesta ja standardeista on haettu jatkuvuudenhallinnan menetelmien nykytilan katsausta. Teoriasynteesissä tutkittiin, millä tavalla lähteissä kuvattiin kuntien varautumista sekä jatkuvuudenhallinnan keskeisiä elementtejä.

Kuntien varautumista ja jatkuvuudenhallintaa on tutkittu Suomessa todella niukasti. Pelastusopisto on julkaissut vuonna 2009 tutkimusraportin kunnallisen varautumisen ongelmista. Kuntaliitto on teettänyt vuonna 2012 kyselytutkimuksen liittyen kuntien riskienhallinnan tilaan. Joitakin opinnäytetöitä on viime vuosina valmistunut liittyen erilaisten yritysten huoltovarmuuden turvaamiseen ja jatkuvuudenhallintaan esimerkiksi HUOVI-työkaluja hyödyntäen. Myöskään kansainvälisiä kaupunkien jatkuvuudenhallintaan liittyviä tutkimuksia ei löytynyt etsinnöistä huolimatta.

Business Continuity Institute & Continuity Forum on tehnyt vuonna 2009 Australia - Uusi-Seelanti- alueella liiketoiminnan jatkuvuuden benchmarkingtutkimuksen. Tutkimuskysymykset perustuivat BCI:n hyvät käytännöt ohjeiden kuuteen osioon, jotka ovat yhdenmukaisia standardin BS 25999 kanssa. Osiot ovat jatkuvuudenhallinnan toimintaperiaatteet ja kokonaisuuden hallinta, organisaation ymmärtäminen, jatkuvuusstrategian määrittäminen, jatkuvuudenhallinnan kehittäminen ja toteuttaminen, jatkuvuudenhallinnan toimenpiteiden harjoittelu, ylläpito ja tarkastelu sekä jatkuvuudenhallinnan sovittaminen organisaatiokulttuuriin. (BCI 2009, 5.)

Kuntien varautumisen tukemista varten on viime vuosina tehty muutamia julkaisuja. Turvallisuus- ja puolustuskomitean sihteeristö on 2012 julkaissut Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa - oppaan. Oppaan tarkoituksena on edesauttaa varautumiseen liittyvien kysymysten huomioimista kunnan toimintoja johdettaessa ja palveluiden jatkuvuudenhallinnassa häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana. Pelastusopiston julkaisu 2/2012 puolestaan antaa mallin Kunnan valmiussuunnitelman yleisestä osasta ja ohjeen sen käyttöön.

3.2 Haastatellut henkilöt ja heidän taustaorganisaationsa

Tietoturva- ja varautumispäällikkö Juha Kalander / Espoon kaupunki

Kalander on toiminut Espoon kaupungin tietoturvapäällikkönä kahdeksan vuotta, joista neljän viime vuoden ajan hän on hoitanut myös varautumispäällikön tehtäviä. Kalanderilla on lisäksi noin 20 vuoden kokemus tietoturvuuden riskienhallinnasta ja jatkuvuudenhallinnasta.

Espoo on Suomen toiseksi suurin kaupunki ja muodostuu yhteensä viidestä tiiviistä noin 50 000 asukkaan kaupunkikeskuksesta. Kaiken kaikkiaan Espoossa on yli 260 000 asukasta. Hallinnollinen organisaatio muodostuu konsernihallinnosta ja neljästä toimialasta: sosiaali- ja terveys-toimesta, sivistystoimesta, teknisestä ja ympäristötoimesta sekä palveluliiketoimesta. Näitä ohjaa ja valvoo luottamuselimistä koostuva päätöksenteko-organisaatio: valtuusto, kaupunginhallitus sekä lautakunnat ja johtokunnat. Espoon kaupunki työllistää lähes 14 000 ihmistä. (Espoo 2014a; Espoo 2014b.)

Koko Espoon kaupungilla tarkoitetaan tämän peruskaupungin sekä liikelaitosten ja erillisten taseyksiköiden muodostamaa kokonaisuutta. Liikelaitokset on Espoon kaupungilla keskitetty palveluliiketoimen toimialaan. Kaupungin taseyksiköitä taas ovat Suurpelto, Tapiola ja rahastot. Konsernin Espoon kaupunki muodostaa yhdessä sen määräysvallassa olevien tytäryhteisöjen sekä kuntayhtymien ja osakkuusyhteisöjen kanssa. (Espoo 2014b.)

Kunnansihteeri Ulla Gahmberg / Kirkkonummen kunta

Gahmberg on toiminut vuodesta 2004 lähtien Kirkkonummen kunnan valmiusasioiden koordinaattorina oman työnsä ohella. Gahmbergilla ei ole aikaisempaa koulutusta tai kokemusta varautumisesta tai jatkuvuudenhallinnasta, mutta hän on erittäin ansioituneesti kehittänyt itseään tehtävässään.

Kirkkonummi on monipuolinen ja kasvava kunta läntisellä Uudellamaalla. Kunnassa on asukkaita reilut 37 000. Kirkkonummen kunta tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja, opetus-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluja sekä teknisiä palveluja. Palveluista vastaavat neljä toimialaa: perusturva, sivistystoimi, yhdyskuntateknikka ja niitä tukeva konsernihallinto. Kirkkonummen kunnalla on yli 2430 työntekijää. Myös Kirkkonummella kunnan toimintaa ohjaa ja valvoo luottamuselimistä koostuva päätöksenteko-organisaatio. (Kirkkonummi 2014.)

Riskienhallintayksikön päällikkö Mikko Koskinen / SOK.

Koskisella on 15 vuoden kokemus erilaisista turvallisuusasiantuntijan, riskienhallinnan ja jatkuvuudenhallinnan tehtävistä. SOK:lla hän on työskennellyt 12 vuotta, joista noin seitsemän vuotta asiantuntijayksikön vetäjänä. Yksikön tehtävänä on kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämisen lisäksi, yritysturvallisuus-, tietoturvallisuus-, tietosuoja-, liiketoiminnan jatkuvuussuunnittelu-, hävikin hallinta-, työturvallisuus- ja vakuutusasiat.

S-ryhmään kuuluu 20 itsenäistä alueosuuskauppaa ja niiden omistama Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta (SOK) tytäryhtiöineen. Lisäksi S-ryhmään kuuluu kahdeksan paikallisosuuskauppaa. S-ryhmä on suomalainen vähittäiskaupan ja palvelualan yritysverkosto, jolla on yli 1600 toimipaikkaa Suomessa. Työntekijöitä on yli 42 000. Laaja omistuspohja kostuu yli 2 miljoonasta asiakasomistajasta. (SOK 2014.)

SOK toimii osuuskauppojen keskusliikkeenä ja tuottaa niille hankinta-, asiantuntija- ja tukipalveluita. Lisäksi SOK vastaa myös S-ryhmän strategisesta ohjauksesta ja liiketoimintaketjujen kehittämisestä. Alueellisten ja valtakunnallisten tytäryhtiöidensä lisäksi SOK:lla on yhtiöt Baltian maissa ja Pietarissa. Niiden toimialoina ovat market-, matkailu- ja ravitsemiskauppa. (SOK 2014.)

Riskienhallintapäällikkö Sami Sallinen / LähiTapiola

Sallinen toimii ryhmän riskienhallintapalveluissa ja erityisesti operatiivisten riskien parissa. Sallisella on 13 vuoden kokemus erilaisista vakuutusalan riskienhallintatehtävistä.

LähiTapiola on keskinäiseen yhtiömuotoon perustuva, asiakkaiden omistama yhtiöryhmä. Alueyhtiöiden verkosto koostuu 19 alueellisesta keskinäisestä vakuutusyhtiöstä sekä pääkaupunkiseudulla itsenäisen alueyhtiön tapaan toimivasta liiketoiminnasta. Toimipisteitä on 280 eri puolilla Suomea. LähiTapiolan henkilöstömäärä on noin 4 000, josta noin puolet työskentelee alueyhtiöissä. Omistaja-asiakkaita on lähes 1,6 miljoonaa. (LähiTapiola 2014.)

Alueyhtiöt tarjoavat henkilö-, maatala-, yrittäjä-, yritys- ja yhteisöasiakkaille kokonaispalvelua vakuutuksissa, pankkipalveluissa sekä säästämässä ja sijoittamisessa. Lisäksi LähiTapiolalla on myös yritysten riskienhallinnan ja henkilöstön työhyvinvointiin liittyviä palveluita. (LähiTapiola 2014.)

3.3 Aineiston analysointi

Aineiston käsittelyyn, analyysiin ja tulkintaan ei ole olemassa yhtä tai yleispätevää polkua. Tutkija tekee aina valinnan näkökulmasta, jonka lisäksi tutkimusongelma ja -kysymykset muovaavat lähestymistapaa. (Ruusuvoori ym. 2010, 11.)

Haastattelut suoritettiin 5.11.-21.11.2014 välisenä aikana haastateltavien työpaikoilla. Espoon kaupungin tietoturva- ja varautumispäällikkö Kalanderin haastattelu tehtiin Espoon valtuustotalon kokoustilassa. Haastattelut nauhoitettiin ja haastatteli teki samalla muistiinpanoja. Nauhoitetun haastatteluaineiston kesto on noin 2 tuntia ja 45 minuuttia. Litteroituna tuo määrä on 18-sivua tekstiä.

Hirsjärvi ja Hurme (2004, 135) ovat todenneet, että useinkaan kaikkea kerättyä materiaalia ei pystytä hyödyntämään eikä kaikkea materiaalia näin ollen ole tarpeen analysoida. Analysointitapaa on syytä miettiä jo aineistoa kerättäessä. Ennalta harkittu analysointitapa, toimii ohjenuorana jo haastattelua suunniteltaessa ja sen litterointia suunniteltaessa.

Laadullisessa tutkimuksessa, jossa aineistoa kerätään rinnakkain useilla menetelmillä ja monissa eri vaiheissa, analyysia tehdään pitkin tutkimusta, ei vain yhdessä tutkimusprosessin vaiheessa (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 223). Puolistrukturoidun teemahaastattelun haastattelurunko ohjasi jo osaltaan analysointia, kuten myös asetetut tutkimusongelmat. Lisäksi kirjallisuudesta esille nousevista teemoista muodostui luokittelua helpottavia kategorioita.

Tutkimusongelma ja valittu metodologia ohjasivat löytämään sopivan tarkkuuden litteroinnille. Tässä työssä tutkimusongelma ja haastattelujen teemat ja niiden alle muodostuneet kysymykset loivat jo valmiiksi pohjaa sekä litteroinnille että analysoinnille. Koska haastatteluisissa painopiste oli asiasisällöissä sekä haastateltavien käsityksissä tutkittavista ilmiöistä, ei yksityiskohtaisesta litteroinnista katsottu olevan hyötyä. (Ruusuvuori 2010, 424-425.) Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi sanojen taukoja ja huokauksia ei ole litteroitu. Haastattelun aikana ja sen jälkeen on kirjattu huomioita ja tulkintoja haastateltavien esiintymisestä ja elekielestä, sekä tarvittaessa tehty huomiot puutteellisesti äännetystä tai nielaisista sanoista.

Tavallisesti teemahaastattelut analysoidaan joko teemoittelemalla tai tyypittelemällä. Teemoittelu ei aseta aineiston koolle rajoituksia, kun taas tyypittely vaatii suurehkon aineiston. (Eskola 2007, 41.) Haastattelua suunniteltaessa päädyttiin teemahaastatteluun, jossa teemoiksi valittiin terminologia, varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan työn sisältö ja työn organisointi. Nämä teemat ohjasivat litterointia ja analysointia. Haastatteluaineisto on niin pieni, ettei tyypittelymenetelmillä saada luotettavia tuloksia. Kuitenkin vastauksissa oli tässäkin aineistossa havaittavissa toistoa.

Haastattelututkimuksen tukena tai rinnakkaisaineistona käytetään usein muita laadullisia tai määrällisiä aineistotyyppejä, kuten teksti- tai dokumenttiaineistoja (Ruusuvuori ym. 2010, 11). Aineistoa analysoitiin myös teoriasidonnaisesti.

Litteroinnin jälkeen haastatteluaineistosta poimittiin vastaukset Excel-tilukseen, johon oli muodostettu teemojen mukaiset kategoriat. Termien selostukset poimittiin taulukseen, vastauksista etsittiin avainsanat ja saatuja tuloksia verrattiin sekä kokonaisturvallisuuden sanaston määritelmiin että ISO 22301 -standardiin. Termit valittiin yhdeksi teemaksi, koska haluttiin selvittää millaisia termejä ja millaisissa yhteyksissä niitä käytetään, mitä termi merkitsee työn tekemisen suhteen ja muuttuuko työn sisältö termin vaihtuessa.

Työn sisältö ja organisointi -kohtien vastauksissa jaoteltiin erikseen kuntien ja elinkeinoelämän vastaukset. Näistä poimittiin käytetyt avainsanat. Jaottelun avulla näin saatiin tehdyksi myös vertailua mahdollisten käsitysten yhtäläisyyksien ja eroavaisuuksien välillä. Näissä tee-

moissa tutkittiin haastateltavien tapoja antaa merkityksiä asioille, etenkin varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan työn sisällölle ja resursoinnille sekä riskienhallinnan ja johdon roolille.

Haastattelun lisäksi analysoitiin myös käytettyä teoriakirjallisuutta etukäteen mietittyjen kysymysten perusteella. Kysymykset olivat: Millaisia velvoitteita lainsäädännöstä tulee kuntien varautumiselle? Mitä valmiussuunnittelu ja jatkuvuussuunnittelu pitävät sisällään? Mitä on jatkuvuudenhallinta? Millaisia jatkuvuudenhallinnan prosesseja on olemassa ja miten jatkuvuudenhallinta tulisi organisoida? Haastatteluaineistoa ristiinanalysoitiin teoriasynteesin kanssa.

4 Tutkimuksen tulokset

Kunnilla ja huoltovarmuuskriittisillä yrityksillä on samanlaisia lainsäädännöllisiä velvoitteita varautumiseen liittyen. Jatkuvuudenhallinta on yrityksissä liiketoimintalähtöistä häiriöiden hallintaa ja mahdollisimman pikaista toipumista häiriötilanteista. Ehkä hieman yllättäenkin haastatteluista ei tullut suuria eroavaisuuksia esiin varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan käytännöissä tai suhtautumisessa työhön. Haastateltavilla oli samansuuntaiset näkemykset terminologian käytössä ja työn sisältöön liittyen.

Suunnitelmallisuus, prosessien toimivuus, sopimushallinta ja kriittisten toimijoiden valvonta ovat elinkeinoelämässä pidemmällä kuin kunnissa. Suurimmat haasteet kunnissa liittyvätkin haastattelun ja edeltävien tutkimusten perusteella varautumisen ja riskienhallinnan riittävään resursointiin, tilaaja-tuottajamallin ymmärtämiseen, palveluiden ulkoistamiseen sekä sopimusten hallintaan (mm. Kuntaliitto 2014a).

4.1 Kuntien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan vaatimukset

Tutkimuksen aluksi selvitettiin, millaiset ovat kuntien varautumiseen liittyvät lainsäädännölliset velvoitteet. Tässä lyhyessä katsauksessa on huomioitu vain säädökset, jotka suoraan viittaavat kuntien varautumiseen, jatkuvuudenhallintaan tai normaaliolojen häiriötilanteisiin liittyviin velvoitteisiin tai muiden tahojen velvoitteisiin kuntia kohtaan.

Kuntalain 365/1995 mukaan kunnanvaltuusto päättää sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan perusteista. Kunnanhallitus puolestaan vastaa muun muassa laillisuuden valvonnasta. Lisäksi Kuntalaissa on säädetty, että kunnan hallintosäännössä on oltava määräykset muun muassa riskienhallinnasta ja toimintakertomuksessa on oltava tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Kuntalakiuudistus on parhaillaan käynnissä. Uudistukseen liittyvän hallituksen esityksen mukaan kunnan ja kuntakonsernin riskit voidaan jakaa esimerkiksi toiminnallisiin riskeihin, taloudellisiin riskeihin ja omaisuusriskeihin. Riskit voidaan luokitella myös strategisiin, operatiivisiin ja erilaisiin perinteisiin vahinkoriskeihin. Osa riskeistä on kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä ja osa ulkoapäin tulevia. Varsinkin toiminnallisten riskien osalta riskienhallinta linkittyy kiinteästi varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan. (HE 268/2014.)

Lisäksi hallituksen esityksessä mainitaan muun muassa, että hallintosääntöön on oleellista sisällyttää sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvien tehtävien ja vastuunjako kunnan sisällä. Tilintarkastajien tehtävien laajuus riippuu hallituksen esityksen mukaan kunnan ja kuntakonsernin koosta, toimintojen organisointitavoista sekä sisäisen valvonnan ja riskienhal-

lintajärjestelmien kehittyneisyydestä ja toimivuudesta. Tilintarkastajien tulisi arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuus. Asianmukaiseen järjestämiseen voisi kuulua muun muassa, että valtuusto on päättänyt kuntalain mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, hallintosääntöön on otettu asiasta riittävät määräykset ja hallitus ja muut toimielimet ovat ohjeistaneet alaisensa toiminnan osalta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyvät menettelyt ja toimeenpanon valvonnan. (HE 268/2014.)

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kunnan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus, tuloksellisuus, varojen turvaaminen sekä johtamisen kannalta oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Sisäinen valvonta on ennen kaikkea johtamisen väline ja sen keinovalikoimaan kuuluu muun muassa sisäinen tarkastus, jonka tehtävänä on varmentaa sisäisen valvonnan toimivuus. Sisäisen valvonnan merkitys korostuu kunnan toiminnan monimuotoistuessa ja monimutkaistuessa koko ajan enemmän. (HE268/2014.)

Kuntalaissa ei säädetä sisäisestä tarkastuksesta, sillä kuntien erilaisen koon ja organisoitumismuotojen vuoksi kaikille kunnille yhtenäistä sisäisen tarkastuksen mallia ei ole voitu esittää. Sisäinen tarkastus voidaan edelleen järjestää esimerkiksi kunnan omana toimintana, yhteistoimintana muiden kuntien kanssa tai hankkia ulkopuolisilta palveluiden tuottajilta. Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa, joka puolestaan on osa kunnan johtamisjärjestelmää ja kuuluu hyvään hallintotapaan. Sisäisen tarkastuksen järjestämistä ohjaavat kansainväliset sisäisen tarkastuksen standardit. Näiden standardien mukaan sisäinen tarkastus on riippumattonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, joka tuottaa lisäarvoa organisaatiolle ja parantaa sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien tuloksellisuuden arviointiin ja kehittämiseen. (HE 24/2012; HE 268/2014)

Valmiuslain (1552/2011) tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valmiuslaki määrittelee poikkeusolot, joihin varaudutaan. Valmiuslaissa määritellään myös kunnalle varautumisvelvoite, jonka mukaan kunnan on valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistettava tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Valmiuslaki säättää kunnille varautumisvelvoitteen ja ministeriöille velvollisuuden yhteen sovittaa varautumista omalla toimialallaan. Myös laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992 edellyttää, että ministeriöt kehittävät oman toimialansa huoltovarmuutta. Ministe-

riöiden ohjaus kuntien toimialojen varautumiseen on hyvin vaihtelevaa. Sosiaali- ja terveysministeriö on ollut aktiivisin ja tehnyt useita eri oppaita oman alansa riskienhallinnan, turvallisuussuunnittelun, palvelutasopäätösten ja valmiussuunnittelun tueksi.

Pelastuslain 379/2011 tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Tavoitteena on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti. Laki määrittää kansalaisille ja tietyille yhteisöille muun muassa omatoimisen varautumisen velvollisuuden. Omatoiminen varautuminen on varautumista onnettomuuksiin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin. Pelastussuunnitelmavelvollisten yhteisöjen tulee mainita pelastussuunnitelmassa vaarojen ja riskienarvioinnin johtopäätökset. Lisäksi pelastuslaissa on mainittu, että pelastuslaitoksen tehtävänä on tukea kunnan valmiussuunnittelua, jos tästä on kunnan kanssa erikseen sovittu. Pelastustoimiasetuksen 407/2011 mukaan pelastussuunnitelmavelvollisuus koskee siis joitakin tietyjä kunnan kiinteistöjä ja toimintoja, kuten kouluja, hoitolaitoksia, kokoontumistiloja sekä suuria toimisto- ja teollisuusrakennuksia.

Lain huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992 tavoitteena on turvata huoltovarmuus eli väestön toimeentulon sekä maatalouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät poikkeusoloissa ja niihin verrattavissa olevissa vakavissa häiriötilanteissa. Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Huoltovarmuuskeskus on huoltovarmuuden kehittämistä ja ylläpitoa varten. Keskuksen tehtävänä on muun muassa kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuussasioissa

Laki aluehallintovirastoista 869/2009 määrittää, että aluehallintoviraston tulee tukea kuntien valmiussuunnittelua, järjestää valmiusharjoituksia sekä edistää alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelua. Lain mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on muun muassa varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen ja alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen.

Valtioneuvosto on tehnyt päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista 857/2013. Päätöksen mukaan huoltovarmuustoimenpiteet toteutetaan yhteistyössä julkisen sektorin, elinkeinoelämän ja järjestöjen kesken siten, että markkinaehtoisesti tapahtuva ja sääntelyyn perustuva varautuminen sovitetaan yhteen. Huoltovarmuudesta vastaavien viranomaisten tehtävänä on ylläpitää ja kehittää alueellista ja paikallista yhteistyötä sekä tilannetietoisuutta huoltovarmuuden turvaamiseksi eri viranomaisten, yritysten, kuntien ja järjestöjen välillä. Huoltovarmuuskeskus ja muu huoltovarmuusorganisaatio yhteistyössä aluehallintoviranomaisten kanssa puolestaan kehittää alueellista ja paikallista koulutus- ja harjoitustoimintaa. Kuntien toiminnan jatkuvuuden turvaaminen mahdollistaa huoltovarmuudelle kriittisten yritysten ja organisaatioi-

den toiminnan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kunnat turvaavat vastuullaan olevien ruokapalveluiden jatkuvuuden vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Keskeiset ruokailupalveluiden tuottajat kehittävät jatkuvuudenhallintaansa huoltovarmuusorganisaation tuke-
mana.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia YTS2010 on Valtioneuvoston periaatepäätös, joka muodostaa varautumisen ja kriisijohtamisen yhteisen perustan kaikille yhteiskunnan toimijoille. Siinä määritellään ajankohtaiset uhkamallit ja toimintokokonaisuudet, joiden toiminta pyritään turvaamaan kaikissa oloissa. Turvallisuusstrategiassa mainitaan muun muassa, että kunnissa kaikki merkittävät linja- ja voimavarapäätökset tehdään aina luottamuselimissä. Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen tulee kytkeä osaksi kunnan ja kuntien yhteistoimintaelinten talousarvioprosessia. Luottamushenkilöt tulee perehdyttää ja sitouttaa varautumisen tavoitteisiin. Lisäksi strategiassa huomautetaan, että kunnat voivat vaikuttaa yhteiskunnan kriisinkestävyyteen myös maankäytön suunnittelun keinoin edistämällä kriisinkestävää yhdyskuntarakennetta. Eri toimijoiden varautumissuunnitelmat ja -järjestelyt on tarkistettava säännöllisesti ja aina kun yhteiskunnassa tai turvallisuusympäristössä tapahtuu olennaisia muutoksia. (Valtioneuvosto 2010, 1-6; Turvallisuus- ja puolustuskomitean sihteeristö 2012, 3.)

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012 määrittää kokonaisturvallisuuden käsitteen ja siihen liittyvät muut keskeiset käsitteet sekä täsmentää hallinnonalojen vastuita kokonaisturvallisuuden osa-alueista. Kokonaisturvallisuuden käsite otetaan käyttöön kuvaamaan yhteiskunnan laaja-alaista varautumista erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Kokonaisturvallisuus on tavoitetilä, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhat ovat hallittavissa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Turvaamisen toimiin kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen. (Valtioneuvosto 2012.)

Kokonaisturvallisuuden periaatepäätöksen perusteluissa on mainittu, että Suomen varautumisjärjestelyt ovat toimivat, eivätkä kaipaa suuria muutoksia. Toimintaympäristön ja uhkakuvien muuttuessa on kuitenkin korostunut tarve tarkastella turvallisuutta laajasti ja tavoitteena on ollut ennakoivan varautumisen vahvistaminen. Lähtökohtana tulee olla mahdollisimman laaja turvallisuusajattelu, kokonaisturvallisuus. Kokonaisturvallisuuden käsitteen käyttöönotto ei merkitse muutosta varautumisjärjestelyjen perusteisiin. Kokonaisturvallisuuden hallinnan mallissa yhteiskunnan voimavaroja voidaan hyödyntää etukäteen säädellyn toimivallan mukaisesti ja kokonaisuuden kannalta pohditulla tavalla. Käytettävissä olevia voimavaroja tarkastellaan yhteisesti ja hyödynnetään joustavasti. Toimijoiden saumattomalla yhteistyöllä ja selkeällä toimivallan jaolla voidaan voimavarat saada riittämään ja toimet mitoittaa suhteessa

uhkiin ja kriisitilanteisiin. Jotta kokonaisturvallisuuden toimintamallia voidaan kehittää, tarvitaan jatkuvaa ennakoivaa suunnittelua ja valmistelua. (Valtioneuvosto 2012, 5-6.)

Keskeiset strategiset kokonaisturvallisuuden linjaukset määrittellään valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa ja valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta sekä valtioneuvoston vahvistamissa erillisissä strategioissa ja ohjelmissa muun muassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä sisäisestä turvallisuudesta ja valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista. Turvallisuuden hallintaa on tarkoitus toteuttaa yhteiskunnassa koko ajan: normaalioloissa, erilaisissa häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Laaja turvallisuuden hallinta kattaa ennakkollisen varautumisen, erilaisten häiriö- ja kriisitilanteiden johtamisen sekä niistä toipumisen. (Valtioneuvosto 2012, 5-6.)

4.2 Varautuminen ja valmiussuunnittelu kunnassa

Varautuminen tarkoittaa toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavia tavanomaisesta poikkeavia toimenpiteitä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus sekä valmiusharjoitukset. (SPEK 2014, 59 - 60.)

Haastateltavien mukaan varautuminen liittyy etenkin lakisääteisiin velvoitteisiin ja erilaisiin turvallisuustilanteisiin, näistä mainittiin ennen kaikkea poikkeusolot. Varautuminen nähtiin yleis- ja kattokäsitteenä työn tekemiselle. Vastausten perusteella varautuminen kattaa muun muassa jatkuvuudenhallinnan, valmiussuunnittelun, turvallisuuden, turvallisuussuunnittelun ja sen pitäisi kattaa myös toipumissuunnittelu.

Valmiussuunnitelma on valmiussuunnittelun tuloksena syntyvä suunnitelma. Valmiuslain 12§ velvoittaa viranomaiset varautumaan muun muassa valmiussuunnitelmien avulla. Valmiussuunnitelmia testataan valmiusharjoituksissa. Kunnan valmiussuunnitelma jakautuu yleensä yleiseen osaan ja toimialakohtaisiin valmiussuunnitelmiin. Yleinen osa sisältää kunnan keskeiset tehtävät häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Toimialakohtaiset valmiussuunnitelmat sisältävät esimerkiksi teknisen toimen, sosiaali- ja terveystoimen sekä sivistystoimen suunnitelmat. (SPEK 2014, 59 ja 61.)

Haastateltavienkin mukaan valmiussuunnitelma on varautumisvelvoitteen mukainen suunnitelma, johon kirjataan varautumistoimenpiteet, vastuut, organisointi ja perustehtävät poikkeusoloissa ja pitkäkestoisissa häiriötilanteissa. Valmiussuunnitelman yhteydessä nousivat esiin myös huoltovarmuuskeskuksen alaiset valmiuspoolit ja niiden mukaiset suunnitelmat.

Kokonaisturvallisuuden sanasto määrittelee valmiussuunnittelun normaalioloissa tapahtuvaksi varautumisen suunnitteluksi. Valmiussuunnitteluprosessissa selvitetään muun muassa häiriötilanteiden ja poikkeusolojen vaikutukset organisaation tehtäviin ja toimintaan, toiminnassa ja tehtävissä tapahtuvat muutokset, toiminnan jatkuvuuden turvaaminen ja toimenpiteet normaalioloihin palaamiseksi. Valmiussuunnittelun yksi tärkeä osa on valmiussuunnitelman teko. Esimerkiksi poikkeusoloihin riittävää varautumisen tasoa ei kuitenkaan kyetä ylläpitämään pelkästään suunnittelun keinoin, vaan suunnitelman lisäksi tarvitaan toimenpiteitä ja järjestelyjä toiminnan varmistamiseksi. (SPEK 2014, 61.)

Pelastusopiston tekemän kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan mallin mukaan valmiussuunnittelu ja -suunnitelma ovat moniulotteisia ja monitahoisia osakokonaisuuksia. Valmiussuunnittelu on pitkäjänteinen prosessi, jossa tunnistetaan, arvioidaan ja analysoidaan kyseessä olevan organisaatioon tai alueeseen kohdistuvia uhkia sekä oman toiminnan haavoittuvuuksia. Lisäksi kartoitetaan ja arvioidaan olemassa olevia ja tarvittavia resursseja erilaisten häiriötilanteiden hallinnassa, suunnitellaan toimintamalleja, neuvotellaan eri yhteistyötahojen ja sidosryhmien kanssa esimerkiksi häiriötilanteisiin liittyvästä tiedonjaosta sekä yhteistoiminnasta. (Korhonen&Ström 2012, 9.) Piispasen (2007, 281) mukaan lyhyesti määritettynä valmiussuunnittelun avulla organisaatio määrittää ne tehtävät ja toimintamuodot, jotka ovat kulloinkin kyseisissä tilanteissa tarpeellisia.

Valmiussuunnitteluun kuuluu myös konkreettisten varautumistoimenpiteiden toimeenpanoa, kuten yhteistoimintasopimusten laatimista, henkilö-, tila- ja ajoneuvo- sekä työkonevarausten tekemistä, toiminnan varmistamisen ja tilanteen hallinnan edellyttämän materiaalin ja kaluston hankintoja sekä henkilöstön perehdyttämistä ja kouluttamista. Valmiussuunnitteluun sisältyy näin ollen sekä hallinnollinen että materiaallinen ulottuvuus. (Korhonen&Ström 2012, 9.)

Piispasen (2007, 282) mukaan organisaation valmiussuunnittelun aloitusvaiheessa on hyvä muistaa neljä kysymystä: mitä, miten, missä ja milloin. Mitä -kysymys luo perustan valmiussuunnittelulle, kun ensin määritellään organisaation keskeiset tehtävät ja niiden mahdolliset muutokset erilaisissa häiriö- ja poikkeustilanteissa. Miten -kysymyksellä haetaan vastauksia siihen, millä tavoin keskeiset ja lainsäädännön edellyttämät tehtävät saadaan mahdollisesti rajallisillakin voimavaroilla hoidettua. Missä -kysymys puolestaan antaa vastaukset siihen, voidaanko toimintaa jatkaa normaaleissa toimipaikoissa vai joudutaanko toimintoja siirtämään muualle. Milloin -kysymys tarkoittaa Piispasen mukaan kykyä ennakoida tilanteen kehitys ja ajoittaa suunnitellut toimenpiteet oikein parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamiseksi.

Piispanen (2007, 282-283) ehdottaa toimivan valmiussuunnitelman rungoksi seuraavaa:

- organisaation kokonaistoiminnan päämäärä ja perusajatus
- tehtävien ja toiminnan määrittely ja niiden lainsäädännöllinen perusta
- uhka-arvioiden laatiminen tai toimintaa uhkaavien tilanteiden määrittely eri turvallisuustilanteita varten
- tärkeiden tehtävien toteutus (mukaan lukien käytettävissä olevat voimavarat)
- yleiset toimintaedellytykset (toimintojen suojaaminen)
- suunnitelmien ylläpito ja kehittäminen sekä varautumisen vastuut ja organisointi
- valmiuteen liittyvä koulutus ja muu valmiuden ylläpito
- liitteinä mahdollisesti tärkeimmät osat toiminnan turvaamisen ja suojelun suunnitelmista ja muista erillissuunnitelmista.

Pelastusopiston julkaisu 2/2012 esittää mallin kunnan valmiussuunnitelman yleisestä osasta ja antaa ohjeita suunnitelman laatimiseksi. Julkaisussa on pyritty kokonaisvaltaiseen ja moderniin lähestymistapaan varautumisessa. Pelastusopiston mallissa kunnan yleinen valmiussuunnitelma muodostuu kolmesta osakokonaisuudesta: strategisesta osasta, joka linjaa ja ohjaa kunnan varautumista; operatiivisesta osasta, joka koskee häiriötilanteiden hallintaa sekä poikkeusolojen erityiskysymyksiä käsittelevästä osasta. Julkaisu on suunnattu kunnille ja siinä on pyritty huomioimaan mahdollisimman kattavasti kuntakonsernin yhteisen valmiuden kehittäminen. Julkaisun johdannossa on esitetty tärkeä kysymys, onko kuntakohtainen valmiussuunnitelma, erityisesti akuutin häiriötilanteen hallintaan liittyviltä osilta, enää riittävä työkalu, kun ajatellaan yli kuntarajojen verkottunutta yhteiskuntaa ja kuntien erilaisten yhteistoiminta-alueiden ja yhteenliittymien puitteissa tuotettavia palveluita. (Korhonen&Ström 2012.)

4.3 Jatkuvuudenhallinta ja jatkuvuussuunnittelu

Kokonaisturvallisuuden sanasto määrittelee jatkuvuudenhallinnan huoltovarmuutta tukevaksi organisaation prosessiksi, jolla tunnistetaan toiminnan uhat ja arvioidaan niiden vaikutukset organisaatiossa ja sen toimijaverkostossa sekä luodaan toimintatapa vakavien häiriötilanteiden hallinnalle. Jatkuvuudenhallinta on organisaation ylimmän johdon hyväksymää strategista ja operatiivista toimintaa, jolla organisaatio varautuu hallitsemaan häiriötilanteet ja jatkaamaan toimintaa ennalta määritellyllä hyväksyttävällä tasolla. Jatkuvuudenhallinnan painopiste on normaaliolojen häiriöissä, mutta prosessiin voi sisältyä myös poikkeusoloihin varautumista. Jatkuvuudenhallinta on yleensä omaehtoista toimintaa, mutta joillakin aloilla organisaatiot ovat myös lailla velvoitettuja varmistamaan toimintansa jatkuvuuden eri olosuhteissa. Jatkuvuudenhallinnan käsite on peräisin elinkeinoelämästä, mutta se on yleistymässä myös muiden organisaatioiden toiminnassa. (SPEK 2014, 50.)

Standardien ISO 22301 ja BS 25999 mukaan jatkuvuudenhallinta on organisaation kokonaisvaltainen hallintaprosessi, joka määrittää mahdolliset organisaatiota uhkaavat tekijät ja vaikutukset, jotka nämä uhat toteutuessaan voisivat aiheuttaa liiketoiminnalle. Prosessi tuottaa myös organisaation resilienssin kehykset, jolla rakennetaan kyky vastata tehokkaasti uhkiin, jotta turvataan avainsidosryhmien edut, maine, brändi ja tärkeimmät liiketoiminnot. (ISO 22301 ja BS25999-1:2006.) BS 25999 standardin mukaan jatkuvuudenhallinta sisältää säännöllisen riskienarvioinnin, suunnitelmien päivittämisen, harjoittelemisen ja toiminnan seuraamisen (Iivari & Laaksonen 2009, 83).

Haastateltavien mukaan jatkuvuudenhallintaan liittyvät erityisesti kriittiset avain- ja ydintoiminnot, riskienhallinta, ennakointi, varajärjestelyiden suunnittelu ja toipumissuunnittelu. Vastaajat korostivat suunnitelmallisuuden merkitystä jatkuvuudenhallintatyössä.

Eräs haastateltavista kertoi, että heidän organisaatiossaan ei käytetä termiä jatkuvuudenhallinta vaan siellä puhutaan jatkuvuussuunnittelusta. Jatkuvuussuunnittelu tarkoittaa heillä monitasoista työskentelyä häiriöttömyyden ja kriittisten prosessien jatkuvuuden varmistamiseksi ja se mahdollistaa nopean toipumisen häiriötilanteissa. BS 25999-1 standardin mukaan jatkuvuussuunnittelu on strategista ja toiminnallista kykyä suunnitella toimintaa ja vastata liiketoimintaa haittaaviin tekijöihin niin, että toiminta saadaan palautettua ennalta määritellylle ja hyväksyttävälle tasolle (Iivari & Laaksonen 2009, 83).

Jatkuvuussuunnitelma on jatkuvuudenhallinnan tueksi laadittava suunnitelma. Jatkuvuussuunnitelma voi sisältää esimerkiksi tiedot organisaation häiriötilanteen aikaisista avainhenkilöistä, resursseista ja palveluista sekä tilanteessa tehtävistä toimenpiteistä. (SPEK 2014, 86.)

Jatkuvuussuunnitelmassa on ISO 22301 mukaan kyse dokumentoiduista toimintatavoista, jotka ohjaavat organisaatiota vastaamaan, toipumaan, jatkamaan toimintoja häiriötilanteissa ja palauttamaan toiminnot ennalta määritellylle tasolle.

Haastateltavien mukaan jatkuvuussuunnitelma sisältää erilaiset suunnitelmat erilaisiin tilanteisiin. Jatkuvuussuunnitelma voisi olla myös markkinoinnissa käytettävä termi valmiussuunnitelmasta. Terminä jatkuvuussuunnitelma kuvaa enemmän varsinaista työtä kuin valmiussuunnitelma. Kyseessä on konkreettinen tulos, paperi, jatkuvuudenhallinnan toimenpiteistä. Suunnitelma ei kuitenkaan todista toimintakykyä, se testataan harjoittelulla.

Kuntaliiton verkkosivuilla olevassa Erilaisia kuntien varautumiseen liittyviä suunnitelmia - julkaisussa jatkuvuussuunnitelma on määritelty seuraavasti: Jatkuvuussuunnitelmassa tunnistetaan organisaation altistuminen sisäisille ja ulkoisille uhille ja varmistetaan liiketoiminnan mahdollisimman hyvä jatkuminen kaikissa tilanteissa. Tavoitteena on varautua ennalta riskei-

hin, jotka voivat keskeyttää yllättäen organisaation toiminnan sekä varmistaa tarvittaessa mahdollisimman tehokas toipuminen ja palautuminen. Prosessien jatkuvuussuunnitelmat ovat suunnitelmia, joissa tunnistetaan prosessien altistuminen sisäisille ja ulkoisille uhille ja varmistetaan prosessien mahdollisimman hyvä jatkuminen kaikissa tilanteissa. Prosessien jatkuvuussuunnitelmissa on sama tavoite kuin yritysten jatkuvuussuunnitelmissa ja ne pitävät sisällään prosessien jatkuvuudenhallinnan perusteet ja vastuut sekä järjestelmän, prosessien avaintehtävät, riskienhallinnan sekä prosessia koskevat yhteistyötahojen keskeiset tehtävät, kouluttamisen sekä harjoittelun, suunnitelman päivittämisen, seurannan ja auditoinnin. (Kuntaliitto 2014d.)

Standardin ISO 22301 mukaan organisaation on luotava, toteutettava, käytettävä, valvottava, katselmoitava, ylläpidettävä ja jatkuvasti kehitettävä jatkuvuuden hallintajärjestelmää, jotta organisaatio voi suojautua, ennalta varautua ja toimia häiriöiden aikana sekä toipua normaalille tasolle niiden jälkeen.

Cornishin mukaan ollakseen tehokasta organisaation jatkuvuudenhallinnan tulee olla jäsenelty hallintajärjestelmä. Kuten kaikkien hallintajärjestelmien jatkuvuudenhallinnan tulee olla suunniteltua, toimeenpantua, valvottua ja jatkuvasti säännöllisillä toimenpiteillä parannettua toimintaa. (Cornish 2011, 123.)

Suunnittelun aikana tulee määritellä jatkuvuudenhallintajärjestelmän rajat, varmistaa, että tavoitteet ovat selvästi asetetut ja ymmärretyt sekä osoittaa ylimmän johdon tuki ja määrittää tarvittavat resurssit. Lisäksi tulee varmistaa, että jatkuvuudenhallinnan vastuuhenkilöt ovat päteviä suorittamaan vaadittuja tehtäviä. (Cornish 2011, 123.)

Toimeenpano edellyttää jatkuvuudenhallinnan elinkaaren mukaisten avainelementtien laittamista toimintakuntoon. Valvonta antaa perusteet jatkuvuudenhallintajärjestelmän parantamiselle. Ollakseen tehokas johdon on otettava aktiivinen rooli valvonnassa sekä jatkuvuudenhallintajärjestelmän tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Johdon tulee tarkistaa myös jatkuvuudenhallinnan politiikan tavoitteet ja laajuus sekä määrittää ja valvoa parantamisen ja uudelleen määrittelyn toimenpiteet. (Cornish 2011, 123.)

Mikäli organisaatiolla ei ole aikaisempaa jatkuvuudenhallinnan suunnitelmaa, Elliot ym. (2011, 114-115) esittelevät alustavat vaiheet ensimmäisen jatkuvuudenhallinnan politiikan luomiseksi. Heidän mukaansa aluksi on välttämätöntä kiinnittää huomio prosessien tavoitteisiin, jatkuvuudenhallinnan puitteisiin, johtokuntatason vastuuhenkilön nimeämiseen, sidosryhmien osallistumiseen, organisaation tarpeisiin soveltuvaan analyysin yksityiskohtaisuuden tasoon ja kehittyneisyyteen sekä ajoitukseen, jonka tulee sisältää realistinen aikataululuonnos sekä suunnitelma todennäköisistä kuluista ja budjetoinnista.

Suunnitelman pitää olla yksinkertainen, selkeä, yksiselitteinen ja perusteellinen (Hiles 2011, 385). Erilaisia suunnitelmia tehdessä on hyvä muistaa, että valmiita ohjeita ja malleja on olemassa, kaikkea ei tarvitse tehdä alusta asti itse. Kuitenkin paras suunnitelma on aina organisaation omiin tarpeisiin ja omista lähtökohdista rakennettu, ulkopuoliset konsultit ja valmiit mallipohjat eivät anna suoraan kaikissa organisaatioissa toimivia ratkaisuja. On myös hyvä muistaa, ettei pelkkä suunnitelma vielä takaa toiminnan varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan hyvää tasoa, vaan se pitää viedä käytäntöön harjoittelun, koulutusten ja testauksen avulla. Suunnitelman ei tule olla kertaluonteinen vaan se on osa varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan jatkuvaa kehittämistä ja muokkautuu raportoinnin ja testausten myötä.

4.4 Riskienhallinnan rooli varautumisessa ja jatkuvuudenhallinnassa

Jatkuvuudenhallinnan standardeissa sekä menetelmäkirjallisuudessa on korostunut, että jatkuvuudenhallinta on kokonaisvaltainen prosessi, joka sisältää monia erilaisia työvaiheita ja siinä on piirteitä monesta eri johtamisen osa-alueesta, kuten riskienhallinnasta ja strategisesta johtamisesta (ks. luku 2.2.).

Kaikki haastateltavat näkivät riskienhallinnan ja jatkuvuudenhallinnan liittyvän selkeästi toisiinsa. Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta nähtiin osaksi riskienhallintaa. Mainittiin myös, että kaikki toiminta lähtee riskienhallinnasta, on kyse sitten kunnan, konsernihallinnon tai yksittäisen toimipisteen varautumisesta. Jatkuvuudenhallintaa ei synny ilman riskienhallinnan prosessia, joka on kaiken perusta ja tuo työhön suunnitelmallisuuden ja järjestelmällisyyden. Haastateltavien mukaan riskienhallinta takaa myös sen, että mahdollisimman harvoin tarvitsisi tukeutua jatkuvuussuunnitelmiin, ja että osataan mitoittaa jatkuvuussuunnitelmat, varautuminen sekä jatkuvuudenhallinta oikealle tasolle. Myös Business Continuity Institute & Continuity Forumin tutkimuksen vastaajista melkein 60% oli sitä mieltä, että jatkuvuudenhallinta kuuluu riskienhallinnan osa-alueeseen (BCI 2009, 5-7).

Riskienhallinta on järjestelmällistä toimintaa, joka sisältää riskianalyysin sekä tarvittavien toimenpiteiden suunnittelun, toteutuksen, seurannan ja korjaavat toimenpiteet. Riskienhallinnan keinoja ovat riskin välttäminen, siirtäminen, pienentäminen jakamalla ja vahingontorjunnalla sekä riskin ottaminen. Varautumisessa riskienhallinta on useiden eri tahojen yhteistyötä. Sitä tekevät yritykset, eri toimialat ja viranomaiset, kunnat ja valtio. Viranomaisilla ja joillain yrityksillä on lakisääteinen velvollisuus laatia valmiussuunnitelmia, johon riskienhallinta kuuluu tärkeänä osana. Riskienhallintaan kuuluu myös riittävien resurssien määrittäminen. (SPEK 2014, 80-81.) ISO 31000 Riskienhallinta - standardin mukaan riskienhallinta on koordinoitua toimintaa, jolla organisaatiota johdetaan ja ohjataan riskien osalta.

Haastateltavien mukaan riskienhallinta on laaja käsite, joka on kuitenkin kiinteä osa jokapäiväistä toimintaa, johtamista ja prosesseja. Riskienhallinta kattaa kaiken strategisesta pitkän tähtäimen suunnittelusta arkipäivän turvallisuustyöhön. Vastauksissa painotettiin riskienhallinnan ennalta tehtävää ja ehkäisevää roolia, jossa tärkeää on ydintoimintojen ja kriittisten toimintojen tunnistaminen sekä sopivan riskitason ja riskienhallintamenetelmien määrittely.

Termiä riskienhallintajärjestelmä ei ole määritelty kokonaisturvallisuuden sanastossa eikä standardeissa ISO 22301 ja ISO 31000. Vaikka termiä ei ole virallisesti määritelty missään, on kunnilta vaadittu järjestelmällistä riskienhallinnan toimintatapaa (Kuntaliitto 2014a).

Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisen yleisohjeen mukaan riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällisiä menettelyjä, joiden avulla tunnistetaan ja arvioidaan kunnan toimintaan liittyviä riskejä sekä määritellään toimintatavat riskien hallitsemiseksi, valvomiseksi ja säännönmukaiseksi raportoimiseksi. Kunnan riskienhallinnan tasoa ja riittävyttä arvioidaan sekä varsinaiseen toimintaan, investointeihin, rahoitukseen että vahinkoihin liittyvissä riskeissä. Riskit vaikuttavat toteutuessaan kunnan asemaan, talouteen, palvelukykyyn, työvoiman saatavuuteen ja yleiseen kilpailukykyyn asukkaista ja yrityksistä. Toimintaan, investointeihin ja rahoitukseen liittyvät riskit jäävät pääsääntöisesti kunnan kannettavaksi. Vahinkoriskin toteutumisesta seuraavaa menoa tai menetystä voidaan rajata vakuuttamalla. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 20.)

Haastateltavat ymmärsivät riskienhallintajärjestelmän riskienhallinnan viitekehykseen perustuvaksi toimintatavaksi. Heidän mielestään se on kokonaisuus, jolla tiedostetaan riskitaso ja määritellään riskienhallinnan peruspolitiikka, toimintamallit ja prosessit, miten riskejä käsitellään. Se nähtiin välineenä, johon voi liittyä myös teknisiä järjestelmiä tai vain paperisia suunnitelmia.

ISO 31000 määrittää termit riskienhallinnan puitteet ja riskienhallintaprosessin. Riskienhallinnan puitteet tarkoittavat standardin mukaan osatekijöitä, jotka yhdessä muodostavat organisaation riskienhallinnan suunnittelun, toteutuksen, seurannan, katselmoinnin ja jatkuvan kehittämisen perustan ja organisoinnin. Riskienhallinnan puitteiden huomautuksissa on mainittu, että riskienhallinnan perustan muodostavat toimintaperiaatteet, tavoitteet, valtuudet ja sitoutuminen riskienhallintaan. Organisointi puolestaan kattaa suunnitelmat, suhteet, vastuut, resurssit, prosessit ja toiminnot. Riskienhallinnan puitteet sisältyvät organisaation yleisiin strategisiin ja operatiivisiin toimintaperiaatteisiin ja käytäntöihin. (SFS-ISO 31000, 12.)

Riskienhallintaprosessi on puolestaan hallintaperiaatteiden, -menettelyjen ja -käytäntöjen järjestelmällistä soveltamista viestintään ja tiedonvaihtoon sidosryhmien kanssa ja toimin-

taympäristön määrittelyyn liittyviin toimintoihin sekä riskien tunnistamiseen, analysointiin, arviointiin, käsittelyyn, seurantaan ja katselmointiin (SFS-ISO 31000, 14).

4.5 Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan nyky menetelmät haastateltavien taustaorganisaatioissa

Mitään erityistä standardia ei kunnissa eikä haastateltavissa yrityksissä ollut käytössä. Viitekehykseksi mainittiin lakisääteisyys sekä liiketoimintalähtöisyys tai terveeseen järkeen perustuva oman toiminnan turvaaminen kaikissa tilanteissa. Haastateltavien organisaatioissa varautumis- tai jatkuvuudenhallintatyössä hyödynnetään erilaisten yhteistoimintaverkostojen menetelmiä ja työvälineitä. Erityisesti mainittiin Huoltovarmuuskeskus. Kunnissa tärkeäksi nousi naapurikuntien ja pelastuslaitoksen kanssa tehtävä yhteistyö, kun yrityksissä hyödynnetään erilaisia asiantuntijaverkostoja, kuten riskienhallintafoorumeja. Kuntalakiuudistuksen mainittiin edellyttävän kunnilta kokonaisvaltaisempaa riskienhallintaa ja useamman kohdan tarkentamista muun muassa hallinto- ja johtosäännöissä.

Business Continuity Institute & Continuity Forumin tutkimuksessa kysyttiin, miksi organisaatioilla on jatkuvuudenhallinnan suunnitelma. Yleisimmät vastaukset olivat johdon, hallituksen tai säännösten vaatimukset, mutta melkein kolmannes mainitsi syyksi myös maineenhallinnan. (BCI 2009, 7.)

Haastateltavien taustaorganisaatioissa toimintamallit olivat pitkälti itse rakennettuja. Lainsäädäntö toki ohjasi toiminnan suunnittelua ja pohjana kaikki organisaatiot käyttivät riskienhallinnan menetelmiä. Varsinaista selkeää prosessia tai viitekehystä eivät haastateltavat nimenneet. Olemassa olevista työkaluista oli sovellettu organisaatiolle sopivat menetelmät ja varsinkin kunnissa eri toimialojen osalta työ oli vielä projektinomaisessa suunnittelu- ja työstämisvaiheessa. Myös yritysmaailmassa haasteeksi koettiin, että jatkuvuudenhallinnan työ saadaan pysyväksi ja jatkuvassa päivityksessä olevaksi prosessiksi.

Kaikkia tutkittuja termejä käytettiin jo jossain määrin. Kunnissa koettiin, että myös varautuminen pitää säilyttää eikä enenkään suunnitelmissa voida puhua pelkästään jatkuvuussuunnitelmasta. Yritysmaailmassa oli havaittu, että yhdistetty termi on tuonut työn tekemisen lähemmäs arkea, työ on saanut lisätehoa ja päällekkäisten tehtävien määrä on vähentynyt.

4.5.1 Vastuut ja resurssit

Turvallisuus- ja puolustuskomitean sihteeristön (2012, 3) mukaan varautumisen tulisi olla luonteva osa kunnan normaalia hallintoa. Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa perustuvat kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen ohjauksessa kaikkien hallintokuntien oman toi-

minnan hyvään varautumiseen, ajantasaiseen tilannekuvaan ja sen perusteella muodostettavaan tilannetietoisuuteen sekä kunnan alueelleen rakentamaan riittävän kattavaan yhteistointiverkostoon. (Turvallisuus- ja puolustuskomitean sihteeristö 2012, 3)

Kunnissa vastuut valmiussuunnittelusta on selkeästi määriteltyjä jo lainsäädännönkin puolesta. Haastateltavien vastauksissa painottui, että kyseessä on säännelty toimiala, jolloin myös resurssit ja vastuut ovat säänneltyjä. Viimekädessä kunnanjohtaja ja kunnanhallitus vastaavat varautumisesta. Arkipäiväisessä työssä toimialajohtajat vastaavat toimialansa osalta varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta. Lisäksi sekä kunnissa että yrityksissä oli määritelty henkilöitä ja suunnitteluryhmiä, jotka vastaavat koko organisaation varautumisen tai jatkuvuudenhallinnan keskitetystä ohjauksesta. Elinkeinoelämässä on mahdollista paremmin hyödyntää tarpeen vaatiessa ulkopuolisia asiantuntijoita, kuten konsultteja.

Business Continuity Institute & Continuity Forumin tutkimuksessa havaittiin muun muassa, että kahdella kolmasosalla tutkimuksen organisaatioista oli vähintään yksi liiketoiminnan jatkuvuuden parissa kokopäiväisesti työskentelevä henkilö. Lisäksi yli 65% organisaatioista vahvisti, että hallitus, toimitusjohtaja tai vastaava organisaation johtaja hallitsee kokonaisvaltaisesti jatkuvuudenhallintaa. (BCI 2009, 7.)

Heinonen (2009,24) on todennut, että kuntien todellinen valmius mahdollistuu, mikäli johtavat viranhaltijat tiedostavat vastuunsa, tunnistavat oman toimialansa riskit ja uhat, hallitsevat oman toimialansa valmiusasiat, ovat kiinnostuneita valmiusasioista ja ennen kaikkea pysyvät käyttämään riittävästi työaika valmiuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Haastattelussa kävi ilmi, että kunnissa varautumiseen liittyvä henkilö- ja materiaali-resursointi on haastavaa. Työtä joudutaan tekemään oman toimen ohella ja pienissä kunnissa varautumiseen työtehtävät voidaan joutua tekemään vapaa-ajalla.

Vuonna 2010 kuntien riskienhallinnan tilaa tutkinut työryhmä havaitsi, että ylimmän viranhaltijajohdon tietoisuus kokonaisvaltaisesta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta oli usein riittämätöntä. Myöskään valtuuston ja hallituksen sitoutuminen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen ei ole ollut joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta riittävää. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käsitteiden määrittely, tilivelvollisten toimijoiden ja henkilöstön kouluttaminen, systemaattinen toimeenpano sekä seuranta ja arviointi toteutuvat kunnissa harvoin. Hallituksella, johtavilla viranhaltijoilla, esimiehillä ja henkilöstöllä ei siten usein ole riittäviä edellytyksiä viedä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa käytäntöön vastuualueillaan. Sisäinen valvonta ymmärretään vielä liian usein osaksi tarkastusta eikä johtamista ja luottamushenkilöiden taholta viranhaltijoiden tehtäväksi. (HE 24/2012)

Lain kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003 mukaan virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät on suoritettava noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä. Velvollisuus suorittaa virkatehtävät kuuluu jokaiselle virkamiehelle henkilökohtaisesti eikä velvollisuutta saa siirtää. Avustajia ei ole kiellettyä käyttää, mutta vastuu tehtävien hoitamisesta säilyy virkamiehellä. Kunnan varautumisjärjestelyistä kokonaisuutena vastaa siis kunnanjohtaja, koska varautumisvelvoite seuraa virkavastuuta. (Heinonen 2009, 24.)

Haastatteluissa tuli ilmi, että ylimmän johdon rooli sekä kunnissa että yrityksissä oli lähinnä hyväksyvä eikä aktiivista osallistumista. Jatkuvuudenhallinnan standardeissa ja menetelmäkirjallisuudessa sitä vastoin korostetaan, että ylimmällä johdolla tulisi olla aktiivinen rooli ja jatkuvuudenhallinnan tulisi olla ylimmän johdon johtamaa toimintaa, koska siinä on kyse organisaation strategian ja tavoitteiden varmistamisesta (ks. Luku 2). Myös Huoltovarmuuskeskus korostaa, että jatkuvuussuunnittelu on organisaation ylimmän johdon ohjauksessa tapahtuva kokonaisvaltainen prosessi (Huoltovarmuuskeskus 2009).

Haastateltavat korostivat enemmän toimialajohtajien osaamista ja osallistumista, koska operatiivinen johtaminen on toimialoilla. Elinkeinoelämässä kuitenkin muistettiin, että lakisääteisyys sekä määräajoin tapahtuvat säännönmukaiset esittelyt ylimmälle johdolle pitävät johdon ajan tasalla riskienhallinnan, varautumisen ja jatkuvuudenhallin osalta. Myös kunnilla on lakisääteisyyden vuoksi olemassa selkeät varautumisen toimintamallit ja etukäteisvalmisteluja muun muassa valtuuksien siirrosta on määritelty häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle.

Vuoden 2010 myrskyt testasivat useamman kunnan häiriötilanteiden hallintaa. Rajuilmat ja varsinkin Asta-rajuilma sattui loma-aikaan ja viikonloppuun, kun kuntien valmius oli heikoimmillaan. Kunnissa oli aikaisemmista rajuilmoista saatujen kokemusten perusteella laadittu valmiussuunnitelmia häiriötilanteiden varalta sekä varauduttu muun muassa sähkökatkoihin. Häiriötilanne johtaminen ja kunnan johdon saavutettavuus sekä hälyttäminen olivat sen sijaan varmistettu vain pienessä osassa kuntia. (Onnettomuustutkintakeskus 2010, 84.)

Vakavissa häiriötilanteissa tarvitaan kunnan toimenpiteiden keskitettyä johtamista ja tehostettua viestintää. Viranomaisten häiriötilanneviestinnän tehtävänä on varoittaa ihmisiä tiedossa olevasta vaarasta. Vaikka onnettomuustilanteissa tilanteen johtovastuu on tyypillisesti pelastusviranomaisilla, on kuntien omien toimintojen järjestämisellä keskeinen rooli tilanteen hallinnan suhteen. Kunnilta puuttuvat varautumis- ja sijaisjärjestelyt toiminnan varmistamiseksi eri vuorokauden aikoina, myös vuosiloma-ajankohtina. Häiriötilannejohtamisen valmiudet osoittautuivat keskimääräistä paremmiksi niissä kunnissa, joissa oli yhteistoiminnassa pelastuslaitoksen kanssa sovittu johtoryhmän hälyttämisestä, kehitetty avainhenkilöiden omia johtamisvalmiuksia sekä tehty muita häiriötilanteen aikaisen johtamisen tukijärjestelyjä. (Onnettomuustutkintakeskus 2010, 98.)

4.5.2 Jatkuvuus yhteistoiminta- ja palveluntuotantoverkostoissa

Huoltovarmuuskeskuksen HUOVI-portaali tukee huoltovarmuuskriittisiä eli huoltovarmuuden kannalta tärkeitä toimijoita vakaviin häiriöihin varautumisessa. Portaalin kautta tarjotaan toimijoille muun muassa työkaluja, ohjeita ja koulutusta riskienhallinnan ja jatkuvuudenhallinnan kehittämiseen. Sopimus HUOVI-portaalin käytöstä valtion hallinnonaloilla ja kunnissa on tekeillä Huoltovarmuuskeskuksen ja Valtiovarainministeriön kesken. Tämä mahdollistaa järjestelmän toimintojen hyödyntämisen myös valtion hallinnonaloilla ja kunnissa. Valtiovarainministeriön vuoden 2014 budjetissa on Huoltovarmuuskeskuksen HUOVI-portaalin ylläpito-kustannukset pilotoiteja varten. (Kuntaliitto 2014c.)

Huoltovarmuuskeskuksen SOPIVA-hankkeessa on kehitetty yrityksille ja julkishallinnon organisaatioille työkaluja toimintavarmuuden parantamiseksi kaikenlaisten tilanteiden varalle. Samalla pyritään turvaamaan nyky-yhteiskunnan toiminnan jatkuvuus. SOPIVA-suositukset on laadittu helpottamaan jatkuvuudenhallinnan näkökulmien huomioimista hankinta- ja yhteistyösopimuksia laadittaessa. Suositukset pyrkivät auttamaan yrityksiä ja julkishallinnon organisaatioita toimintavarmuuden kehittämisen edistämistä muun muassa siten, että palveluhankintoja koskevissa tarjouspyynnöissä edellytetään suositusten noudattamista sekä ensisijaiselta toimittajalta että tämän alihankkijoilta ja verkostokumppaneilta. Jatkuvuudenhallintaa koskeviin suosituksiin voidaan viitata ja ne voidaan asettaa jo tarjouspyyntövaiheessa ja sopimuksissa koko palveluntuotantoverkostoa koskeviksi. (Huoltovarmuuskeskus 2009.)

Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan jatkuvuudenhallintaa koskevat suositukset liittyvät johtamiseen, toiminnan ohjaukseen, henkilöstöön sekä henkilöresurssien määrittämiseen, kumppanuuksiin sekä toiminnan jatkuvuudenhallinnan arviointiin. Suosituksia on yhteensä 28. Suositusten sisältö vastaa pitkälti jatkuvuudenhallinnan standardien sisältöä.

Suosituksien koskevat muun muassa ydintoimintojen tunnistamista ja niiden asettamien jatkuvuudenhallinnan vaatimusten määrittelyä sekä riittävien resurssien ja vaatimusten määrittämistä. Riskienhallinnan tulee olla säännöllistä ja riskienhallinnan tulosten pitää ohjata jatkuvuudenhallinnan kehittämistä. Suosituksissa korostetaan, että viestinnän ja raportoinnin vastuut ja toimintamallit keskeisten sidosryhmien kanssa tulee määritellä ja organisoida. Myös kriisiviestintämenettelyt tulee suunnitella ja harjoitella. Organisaation johdon tulee seurata jatkuvuudenhallinnan kehittämistä, jatkuvuussuunnittelua sekä toimenpiteiden vaikutuksia ja kustannuksia. Organisaation ja toimintaympäristön vuorovaikutus tulee ottaa huomioon ja palvelujen jatkuvuudenhallinta toimintaverkostossa tulee olla suunniteltu ja sovittu. Sopimuksissa tulee olla vaatimukset toiminnan jatkuvuudenhallinnan toteuttamiselle. Jatkuvuudenhallinnan osaamista tulee kehittää ja osaamiselle tulee suositusten mukaan asettaa rooli- ja tehtäväkohtaiset vaatimukset. Organisaation tulisi kannustaa henkilöstöä noudattamaan ja

kehittämään hyvää jatkuvuudenhallintaa ja tiedon turvaamisen toimintamallia. Jatkuvuudenhallinnan toteutumista ja tarkoituksenmukaisuutta tulee seurata ja arvioida. (Huoltovarmuuskeskus 2009.)

Osa entisistä Lääninhallituksista (1.1.2010 alkaen Aluehallintovirastot) ovat tehneet vuosien 2006-2008 välillä kyselyitä alueensa kuntien valmiussuunnitelmiin liittyen. Kunnat ovat ulkoistaneet palvelujaan paitsi varautumisvelvoitteen piirissä oleville kuntayhtymille myös muille, ulkoisille toimijoille. Näillä ulkopuolisilla toimijoilla on vain harvoin varautumisvelvoite, ja siksi tehtyyn sopimukseen pitäisi ottaa ehto varautumisvastuiden jakaantumisesta ja kohdentumisesta. Tehdyn kyselyn mukaan varautuminen on usein unohdettu sopimuksista. (Heinonen 2009, 3.)

Haastatteluissa kävi ilmi, että kuntien sopimushallinnan ongelmat on tunnistettu ja ongelmiin ollaan hakemassa ratkaisuja. Tarkoituksena on esimerkiksi ottaa käyttöön soveltaen Huoltovarmuuskeskuksen SOPIVA -ohjeistukset, jakamalla sopimukset kolmeen tärkeysluokkaan ja niiden perusteella jo tarjouspyyntövaiheessa asettamalla vaatimuksia sopimuskumppanille.

Etelä-Suomen lääninhallituksen vuonna 2006 tekemän kartoituksen perusteella vaikutti siltä, että ulkoistettujen palvelujen sopimuksissa on harvoin mainintaa varautumisesta. Oulun läänin tulokset olivat samansuuntaiset. Läänien välillä on eroja, mutta kyselyjen perusteella Heinonen on yleistäen todennut, että tehtävistä yli puolet on ulkoistettu toimijalle, yleensä kuntayhtymälle, jolla on itsellään varautumisvelvoite. Kunnan varautumisvelvoitteen piirissä olevista sopimuksista kuitenkin noin 80 %:ssa varautumista ei ole huomioitu. Koska vastaukset on annettu yleisellä tasolla, on vaikea sanoa, mikä on sopimusten volyymi tai vaikuttavuus kuntalaisten kannalta ja kuinka elintärkeitä ulkoistetut palvelut kuntalaisille ovat. Kunta joutuu palveluja ulkoistaessaan soveltamaan lakia julkisista hankinnoista tai ainakin noudattamaan lain periaatteita, kuten syrjimättömyyttä ja avoimuutta. (Heinonen 2009, 36.)

Kuten Heinonenkin (2009, 37) on todennut, tulisi kuntien ottaa jo tarjouspyyntöä laatiessaan yhdeksi sopimusehdoksi sopimuskumppanin jatkuvuudenhallinta ja varautuminen erilaisiin häiriötilanteisiin. Huoltovarmuuskeskuksen SOPIVA-suositukset ja sopimuksiin valmiit mallilausekkeet on tehty helpottamaan sopimusten laadintaa ja jatkuvuudenhallinnan vaatimusten sisällyttämistä sopimuksiin. Kuntien palvelurakenne tulee lähivuosina entisestään muuttumaan oleellisesti ja ulkoistettaessa palveluita on sopimuksilla varmistettava riittävä varautumisen ja toimintojen jatkuvuudenhallinnan tila.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutokset tulevat vaikuttamaan huomattavasti kuntien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan käytäntöihin. Ulkoistettujen palvelujen hallinta edellyttää myös testauksen, valvonnan ja raportoinnin kehittämistä. Myös yhteiskunnan

turvallisuusstrategiassa muistutetaan yhteiskunnan ja sen talouden rakennemuutoksien edellyttävän julkiselta sektorilta varmistamista siitä, että elinkeinoelämän toimijat ovat aidosti sitoutuneita yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen (Valtioneuvosto 2010, 8).

Yritysten suhtautuminen julkisen sektorin kanssa tehtävään turvallisuusyhteistyöhön määrittyy useiden eri tekijöiden perusteella. Niitä ovat suorat ja epäsuorat vaikutukset liiketoimintaan, asiakkaiden kanssa tehdyt sopimukset sekä riskienhallinta ja liiketoiminnan jatkuvuuden turvaaminen. Eräitä toimialoja, kuten tietoliikenne-, liikenne-, energia- ja rahoitustoimialoja veloitetaan varautumaan lainsäädännöllä. Yksityisen ja julkisen sektorin turvallisuusyhteistyö on entistä tärkeämpää yhteiskunnan turvallisuuden ja siihen liittyvän varautumisen ylläpitämiseksi. Julkisen sektorin on varmistettava, että elinkeinoelämä ymmärtää yhteistyön merkityksen ja on valmis sitomaan resursseja turvallisuusyhteistyöhön. (Valtioneuvosto 2010, 8.)

Myös Business Continuity Institute & Continuity Forumin tutkimuksessa organisaatioilta kysyttiin, kuinka he huolehtivat keskeisten yhteistyökumppaneiden ja ulkopuolisten palveluiden toimittajien jatkuvuudesta. Vastauksissa mainittiin yleinen luottamus sopimuksiin ja sopimusehtoihin. Aktiivisemmat arvioinnit, kuten katselmukset tai yhteiset testaukset olivat harvinaisempia. (BCI 2009, 8.)

Haastattelussa selvisi, että yritykset valvovat aktiivisesti eri tavoilla sopimuskumppaneitaan. Yritykset eivät voi luottaa vain sopimukseen ja niiden mahdollisiin sanktioihin, vaan kriittisten toimijoiden osalta tehdään säännöllistä valvontaa muun muassa testausten ja auditointien avulla. Kunnilla valvonnan ja seurannan prosessit sekä menetelmät palvelutuotanto- ja yhteistyöverkostossa vaativat kehittämistä sopimushallinnan ohessa.

5 Yhteenveto ja tutkimuksen arviointi

Kunnan varautuminen ja jatkuvuudenhallinta edellyttävät, että kaikilla kunnan toimialoilla on laadittu tarvittavat suunnitelmat. Varautumisen tarkoituksena on varmistaa kunnan keskeisten tehtävien hoitaminen mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa tilanteissa. Varautumisessa määritetään tarvittavat kunnan etukäteisvalmistelut ja kuvataan tilanteen hallinnan edellyttämät johtamis- ja yhteistoimintakäytännöt erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kuntien varautumistoiminnassa keskeistä on kunnan johdon valmistelemat ja kunnan sääntönmukaisessa päätöksenteossa päätetyt linjaukset. Näin varmistetaan, että varautumisen toiminnalliset perusrakenteet ja toimintamallit ovat kaikessa suunnittelussa mahdollisimman yhdenmukaiset. Oleellista olisi, että kaikilla tasoilla olisi käytössä samat uhkakuvat, jotta voidaan varautua samoihin häiriötiloihin. (Turvallisuus- ja puolustuskomitean sihteeristö 2012, 10.)

Valmiuslaki velvoittaa viranomaiset varautumaan muun muassa valmiussuunnitelmien avulla. Valmiussuunnitelmia tulee testata harjoituksissa. Kunnan valmiussuunnitelma jakautuu yleensä yleiseen osaan ja toimialakohtaisiin valmiussuunnitelmiin. Yleinen osa sisältää kunnan keskeiset tehtävät häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Toimialakohtaiset valmiussuunnitelmat koostuvat esimerkiksi teknisen toimen, sosiaali- ja terveystoimen sekä sivistystoimen suunnitelmista.

Organisaatioiden koosta, toiminnasta ja toimintaympäristöstä riippuen valmius- ja jatkuvuus-suunnitelmien muoto ja laajuus voivat vaihdella suuresti. Kuten jatkuvuudenhallinnan standardeissa on todettu ja myös Piispanen (2007, 281) muistuttaa, että suunnitelman muodolle ei ole voida asettaa yksityiskohtaisia rajoja. Valmiussuunnitelma saattaa Piispanen mukaan olla yksittäinen suunnitelma, johon sisältyy muuta turvallisuuden ja toiminnan jatkuvuuden kannalta tärkeää suunnittelua. Toisaalta hän korostaa myös sitä, että valmiussuunnitelma voi olla osa laajempaa riskienhallinnan suunnitelmaa, jonka muita elementtejä voivat olla esimerkiksi turvallisuus-, tietoturvallisuus- ja pelastussuunnitelmat.

Tärkeää ei ole sinänsä millä termeillä varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan työtä tehdään tai kuinka laajoja suunnitelmia työhön liittyy. Tärkeämpää on, että työssä kyetään selkeästi kartoittamaan kyseisen organisaation tarpeet sekä tavoitteet, ja että suunnitelmilla pystytään vastaamaan jatkuvuudenhallinnan ja varautumisen muuttuviinkin haasteisiin. Varautumisen ja toiminnan jatkuvuudenhallinnan todellinen taso testataan harjoittelulla ja osaamista sekä tietoisuutta kehitetään koulutusten ja viestinnän avulla.

Huoltovarmuuskriittisillä yrityksillä on velvollisuus varautua toimintansa jatkuvuudenhallintaan. Mikä tahansa suuronnettomuus tai vakava häiriötilanne tapahtuukaan, sillä on aina vai-

kutusta myös sen kunnan asukkaisiin ja mahdollisesti myös kunnan toimintoihin, minkä alueella häiriötilanne tapahtuu. Tämän vuoksi myös kuntien rooli on keskeinen ja jatkuvuudenhallinnan osaamisen kehittäminen kunnissa on erittäin tärkeää.

Kunnissa voidaan ottaa käyttöön jatkuvuudenhallinnan toimintamallit täydentämään varautumisen velvoitteita. Tutkimuksessa ei havaittu esteitä termin tai toimintamallin käyttämiselle. Yrityspuolella oli havaittu etuja henkilöstön suhtautumisessa ja jopa tehokkaampaa toimintaa, kun oli alettu käyttää termiä jatkuvuus- ja valmiussuunnittelu ja -suunnitelma.

5.1 Johtopäätökset

Jotta paperinmakuisesta suunnittelusta päästäisiin jokapäiväiseen prosessiin, myös kunnissa voitaisiin jatkossa puhua valmius- ja jatkuvuussuunnitelmasta. Näin ollen myös lakisääteinen valmiusvelvoite täyttyy, mutta työhön tulisi modernimpi ja arkipäiväisemmät isot häiriötilanteet huomioiva ote.

5.1.1 Kuntien varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan järjestelmällisyys

Varautumisen tulos on kuntien eri toimijoiden yhteinen ymmärrys siitä, miten kunnan ydintehtävät hoidetaan, mitkä ovat kenenkin vastuualueet ja johtosuhteet ja mitä toimenpiteitä tilanteen hallitsemiseksi kulloinkin tarvitaan. Lisäksi tiedetään mitkä ovat käytettävissä olevat voimavarat ja konkreettiset toimenpiteet tilanteiden hallitsemiseksi. Tähän kokonaisuuteen kuuluu myös arvio ja suunnitelma yhteistoiminnan muodoista muiden kuntien sekä kunnan tehtävien hoitamiseen liittyvien muiden toimijoiden kanssa. (Turvallisuus- ja puolustuskomitean sihteeristö 2012, 11.)

Kriisiin varautumiseen liittyy organisaation riskienhallinta ja siitä lähtevät erilaiset suunnitelmat, kuten valmius- ja jatkuvuussuunnitelmat. Näillä suunnitelmilla on myös tärkeä rooli itse kriisin aikana ja niiden olemassaolo tulisi muistaa. Pelkkä valmiussuunnitelma ilman harjoittelua ja koulutusta ei myöskään täyttäne valmiuslain henkeä kuntien varautumisveloitteen täyttymisestä. Valmiussuunnitelman harjoittelu on tärkeää kriisi- ja poikkeustilanteisiin valmistautumisessa. Valmiusharjoituksia tulisi olla säännöllisesti, jotta mahdollisen kriisin aikana muistettaisiin nostaa valmiussuunnitelma esiin ja aloittaa sen sekä harjoittelun mukainen toiminta. (Seeck, Lavento&Hakala 2008.)

Haastatteluissa ei tullut ilmi järjestelmällistä varautumisen tai jatkuvuudenhallinnan prosessia. Edes lisäkysymyksillä haettuja selkeitä työvaiheita valmius- tai jatkuvuussuunnitteluun liittyen ei nimetty. Myöskään perehdyttäminen ei noussut kenenkään vastauksissa esille, mutta säännönmukaiset harjoitukset mainittiin.

Valmiussuunnitelmien olemassa oloa ja ajantasaisuutta oli selvitetty vuosina 2006-2008 muutamien Läänihallituksen alueella. Myös viime vuosien onnettomuustutkintaraporteissa on havaittu, että suunnitelmia on tehty, mutta niiden häiriötilanteiden tunnistamisessa ja suunnitelmien käyttöönotossa on ollut parantamisen varaa. Usein olemassa oleva suunnitelma on jäänyt vain paperille, eikä sitä ole esimerkiksi perehdytetty henkilöstölle eikä siihen liittyviä harjoituksia ole suoritettu. Harjoittelu, testaus ja koulutukset auttaisivat henkilöstöä omaksumaan suunnitelmien sisällön sekä kehittämään jatkuvuudenhallintaa ja varautumista.

Kuntaliiton suositustenkin mukaan valmiussuunnitelmien tekeminen on kunnille hyvä varautumisen työkalu. Valmiussuunnitelmien painopiste tulisi Kuntaliiton mukaan olla suuronnettomuuksissa ja häiriötilanteissa poikkeusolojen asemesta. Valmiussuunnittelun lisäksi kehittämistarpeita on kuntien häiriötilannejohtamisessa mukaan lukien kuntien avainhenkilöiden hälyttämismenettelyissä ja onnettomuusviestinnässä. Häiriötilanteiden johtamista olisi hyvä harjoitella kunnan johtoryhmässä vähintään kerran vuodessa. (Kuntaliitto 2014b.)

5.1.2 Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta ei ole kehittynyt toimintaympäristön muutosten mukana

Kuntien toimintaympäristössä on tapahtunut suuria muutoksia ja muun muassa palvelutuotannon muutokset tulevat jatkumaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyshuollon palvelurakennejärjestelmän uudistus eli SOTE -uudistus, tulee mullistamaan kuntien toimintaa lähivuosien aikana.

Muuttunut palvelurakenne aiheuttaa kunnille haasteita myös varautumisen suhteen. Haastatteluissakin kuntien haasteeksi mainittiin yhteistoiminta ja palveluverkoston ymmärtäminen. Varautumisen vastuu pysyy kunnassa, mutta varsinainen työ tehdään muualla. Tätä tilaaja- ja tuottajamallia ei ole vielä täysin ymmärretty ja osattu siirtää varautumisen vaatimuksia sopimuksiin. Sopimukset ja suunnitelmat eivät ole pysyneet toiminnan ja toimintaympäristön muutosten vauhdissa.

Haastatteluissa kävi selkeästi ilmi, että riskienhallinnan, varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan eteen ollaan entistä halukkaampia tekemään töitä. Varautumisestakin halutaan pysyvä jatkuvan parantamisen malli. Haasteena koettiin ennen kaikkea resurssien riittämättömyys, johdon tuki, työn tärkeyden tunnustaminen ja vastuiden määrittely.

Varautumisen suunnittelua tehdään kunnissa monella eri tasolla ja myös keskitetty suunnittelu ja ohjaus tehdään oman työn ohessa, joskus jopa virka-ajan ulkopuolella. Toki on tärkeää, että varautuminen kuuluu osaksi normaaleita työtehtäviä, mutta tehokkuutta parantaa, jos edes keskitettyyn ohjaukseen olisi olemassa riittävästi työaikaa. Kunnissa on myös tärkeää

muistaa sitouttaa ja perehdyttää luottamushenkilöt riskienhallintaan, varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan. Myös näiden elementtien olemassaolo ja vaatimukset tulisi huomioida toiminta- ja taloussuunnitelmia tehdessä.

5.2 Keskeiset kehittämiskohteet

Jotta kuntien varautumisessa voidaan käyttää yritysten jatkuvuudenhallinnan toimintamalleja, tulee kiinnittää huomiota riskienhallinnan, varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan yhteensovittamiseen, palveluverkoston hallintaan sekä prosessien ja keskitetyn konserniohjauksen kehittämiseen.

5.2.1 Riskienhallinnan, varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan sovittaminen osaksi kuntien perustoimintoja

Riskienhallinta liittyy oleellisesti sekä varautumisen että jatkuvuudenhallinnan suunnitteluun ja toteuttamiseen. Järjestelmällinen riskienhallinta tehostaa organisaation toimintaa ja auttaa myös kehittämään talouden ja toiminnan suunnittelua. Se auttaa kohdentamaan resurssit oikein ja helpottaa eri toimintojen luokitusta ja arvottamista. Haastatteluista selvisi, että jos jatkuvuudenhallinta on osa normaalia toimintaa, tulee varautuminen myös hoidettua. Varautuminen koettiin poikkeusoloissa tehtäväksi jatkuvuudenhallinnan seuraavaksi askeleeksi.

Kuten haastatteluissa kävi myös ilmi, termien varautuminen ja jatkuvuudenhallinta yhdistäminen toisi työtä lähemmäs arkipäivää, vähentäisi päällekkäistä työtä ja auttaisi kohdentamaan vähäisiä resursseja tehokkaammin. Valitettavan usein varautumisen, riskienhallinnan ja jatkuvuudenhallinnan tehtävät nähdään omasta perustuksesta irrallisina ja ylimääräisinä toimintoina. Yhdistetty termi sekä prosessien tarkempi määrittely, auttaisi henkilöstöä ymmärtämään, ettei kyse ole irrallisista eikä päällekkäisistä työtehtävistä ja suunnitelmista. Riskienhallinnan, jatkuvuudenhallinnan ja varautumisen yhteensovittaminen osaksi organisaation normaaleja työmenetelmiä ja toimintatapoja helpottaa jatkossa työntekoa, suunnittelua ja etenkin häiriötilanteiden hallintaa ja niistä toipumista.

Kuntalain uudistusta pohtinut työryhmä havaitsi myös, että suurten kaupunkien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistukset vastasivat melko pitkälti kansainvälisiä sisäisen valvonnan standardeja. Muissa kunnallisissa yhteisöissä sisäisen valvonnan ohjeistukset olivat usein vanhentuneita ja keskittyivät suppeasti lähinnä hallinnon ja taloudenhoidon kysymyksiin ja olivat usein osa hallinto- tai taloussääntöjä. Riskienhallinnan periaatteita ei ollut laadittu, eikä valtuusto ollut niitä hyväksynyt. Riskienhallinnan järjestelmä ja prosessi eivät siten varmenna riskien kokonaisvaltaista tunnistamista, analysointia ja priorisointia eikä ennaltaeh-

käisyä ja hallintaa. Riskienhallinta ei ole kytkeytynyt osaksi toiminnan suunnittelua ja päätöksentekoa eikä seuranta ja arviointia. (HE 24/2012.)

5.2.2 Yhtenäisen viitekehyksen ja siihen liittyvän toimintamallin perusteiden luominen

Haastatteluissa selvisi, että varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan toimintamallit olivat näissä organisaatioissa pitkälti itse rakennettuja. Lainsäädäntö toki ohjasi toiminnan suunnittelua ja työn pohjana kaikki organisaatiot käyttivät riskienhallinnan menetelmiä. Varsinaista selkeää prosessia tai viitekehystä eivät haastateltavat nimenneet. Olemassa olevista työkaluista ja viitekehyksistä oli sovellettu organisaatiolle sopivat menetelmät. Varsinkin kunnissa eri toimialojen osalta työ oli vielä projektinomaisessa suunnittelu- ja työstämisvaiheessa. Myös yritysmaailmassa haasteeksi koettiin jatkuvuudenhallintatyön saaminen pysyväksi ja jatkuvassa päivityksessä olevaksi prosessiksi.

Kuntapuolella laki koettiin viitekehykseksi, mutta on hyvä pohtia antaako se tarpeeksi selkeän mallin työn toteuttamiselle. Lait eivät kuvaa vaadittavaa prosessia eikä varautumisen tai jatkuvuudenhallinnan edellyttämiä työvaiheita ja -menetelmiä. Kunnan varautumisen ohjaukseen ja valvontaan liittyy kehittämiskohteita myös valtionhallintotasolla (ks. Heinonen 2009; Kuntaliitto 2014a). Yleispätevien toimintamallien ja -edellytysten luonti on haastavaa kuntien monimuotoisuuden vuoksi, mutta varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan tehokkaampi toteuttaminen edellyttäisi järjestelmällisempää yhtenäistä viitekehystä ja ohjausta.

5.2.3 Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan kehittäminen projekteista prosessiksi

Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan prosessi pitää kunnissa määritellä selkeämmin, jotta siihen voitaisiin kohdentaa riittävät henkilö-, työaika- ja muut taloudelliset resurssit toiminta- ja taloussuunnittelun yhteydessä. Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan tulisi olla jatkuva prosessi, toiminnot eivät saisi jäädä kertaluontoisiksi suunnitelmiksi.

Kuten luvussa 2 on todettu, jatkuvuudenhallinnan luonteeseen kuuluu jatkuva parantaminen ja sovittaminen organisaatioon sekä mahdollisiin toimintaympäristön muuttuviin vaatimuksiin. Selkeä ja järjestelmällinen jatkuvuudenhallintaprosessi tai -järjestelmä auttaa työn organisoinnissa sekä vastuiden selkiyttämisessä. Se helpottaa myös viestintää sidosryhmien kanssa kaikissa tilanteissa, mutta etenkin häiriötilanteiden aikana. Järjestelmällinen jatkuvuudenhallinta helpottaa myös kriisitilanteiden hoitamista ja suunnitelmien käyttöönottoa myös silloin, kun normaalit resurssit eivät ole käytössä, on kyse loma-ajasta, häiriötilanteesta tai poikkeusoloista.

Tärkeää olisi määrittää prosessin eri tasot ja selkeyttää mitä asioita sekä suunnitelmia milläkin tasolla käsitellään ja kenen vastuulla toimenpiteet ovat. Myös eri toiminnot tulisi arvottaa

ja arvioida varautumisen aste ja tärkeys, jottei turhia valmiussuunnitelmia tehtäisi. Prosessin tarkempi määrittäminen vähentäisi päällekkäisiä työtehtäviä ja suunnitelmia sekä auttaisi ennen kaikkea keskittämään vähäiset resurssit ja näin parantaisi toiminnan tehokkuutta.

5.2.4 Ylikunnallisten palveluiden ja palveluntuottajaverkoston hallinnan parantaminen

Kunnissa tulee saada ylikunnalliset palvelut ja palveluntuottajaverkosto parempaan hallintaan. Tämä edellyttää sopimusten hallinnan, seurannan ja valvonnan parantamista. Huoltovarmuuskeskus on tehnyt SOPIVA -suosituksia, jotka helpottavat muun muassa kuntia varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan huomioimisessa jo tarjouspyyntövaiheessa ja ennen kaikkea sopimuksia kirjatessa. Tilaaja - tuottaja mallissa on tärkeää muistaa upottaa varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan edellytykset tilauksiin ja sopimuksiin, jotta lakisääteiset velvoitteet täyttyvät.

Myös sopimukseen liittyviä velvoitteita tulee seurata ja valvoa tarkemmin. Tämä edellyttää raportointi- ja esimerkiksi auditointijärjestelmien kehittämistä ja valvontatoimenpiteiden tehostamista.

5.2.5 Keskitetyn konserniohjauksen kehittäminen

Koska jatkuvuudenhallinta on organisaation strategista pitkäntähtäimen toimintaa, sen tulee olla kiinteä osa johtamista ja ylimmän johdon johtamaa toimintaa. Esimerkiksi kunnanjohtajalla on vastuu kunnan yleisestä varautumisesta virka-asemansa perusteella. Kunnanjohtaja voi käyttää apunaan asiantuntijoita, mutta ei voi siirtää vastuuta. Jokainen toimiala vastaa myös osaltaan oman toimintansa operatiivisesta varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta, joten myös toimialajohtajilla on vastuuta.

Kunnanjohtaja vastaa myös viestinnästä kuntapäättäjiin päin. Tärkeää olisi huomioida myös kuntalain uudistukset ja riskienhallinnasta päättämisen periaatteet luottamuselimissä. Tämä edellyttää myös luottamushenkilöiden riskienhallinnan, varautumisen ja jatkuvuuden hallinnan osaamisen ja tietoisuuden lisäämistä.

Vaikka päivittäisen varautumisen operatiivinen vastuu onkin kunnissa pitkälti toimialajohtajilla, tulee ylimmän johdon olla aktiivisesti mukana varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan järjestelmän luomisessa. Johdon tulee määrittää organisaation tahtotila varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyen, riittävät resurssit ja vastuut sekä selkiyttää johtosuhteet. Johdon on myös arvioitava varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan toimenpiteiden riittävyys ja ajankohtaisuus toimialoilta nousevien palautteiden ja määräajoin tapahtuvan katselmusten perus-

teella. Myös ylimmän johdon osaamista ja tietoisuutta riskienhallinnasta, varautumisesta jatkuvuudenhallinnasta tulee lisätä ja kehittää.

5.3 Tutkimuksen arviointi

Opinnäytetyön, kuten muidenkin tutkimusten, tulosten ja johtopäätösten pitää olla oikeita, uskottavia ja ennen kaikkea luotettavia. Luotettavuus mittaa työn laatua. Tieteessä ja tutkimustoiminnassa on kehitetty menetelmät oikean tiedon tuottamisen varmistamiseksi. Tieteen luotettavuuskäsitteet ovat reliabiliteetti eli tutkimustulosten pysyvyys ja validiteetti eli oikeiden asioiden tutkiminen. (Kananen 2012, 161.)

Usein termit reliabiliteetti ja validiteetti liitetään määrälliseen tutkimukseen. Reliabiliteetti määrällisessä tutkimuksessa tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta ja tutkimuksen kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. Validiteetti puolestaan tarkoittaa mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata. (Hirsjärvi ym. 2013, 231.)

Laadullisessa tutkimuksessa nämä tutkimuksen luotettavuuteen liittyvät termit ovat saaneet erilaisia tulkintoja. Validiteetti merkitsee kuvauksen ja siihen liitettyjen selitysten ja tulkin-tojen yhteensopivuutta. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta parantaa tutkijan tarkka selostus tutkimuksen toteuttamisen vaiheista. (Hirsjärvi ym. 2013, 232; Kananen 2012 164-165.)

Tutkimuksen toteuttamisen kuvausta on tehty jo luvussa kolme. Tutkimusongelma lähti hahmottumaan Kuntaliiton pelastustoimen kehittämispäällikkö Jussi Rahikaisen kanssa käytyjen keskustelujen perusteella vuoden 2014 keväällä. Varsinainen aihepiiri ratkesi, kun Kuntaliitos-
sa alkoi kuntien jatkuvuudenhallinnan kehittämisen -projekti syksyllä 2014. Projektin hanke-
ehdotuksesta nousi ajatus hakea esimerkkejä kuntien varautumisen nyky menetelmistä ja ver-
rata niitä yritysmaailman käytäntöihin, sekä tavoite mahdollisten varautumisen ja jatkuvuu-
denhallinnan kehityskohteiden löytämisestä.

5.3.1 Lähestymistavan ja menetelmien valinta

Tutkimuksen aihe oli aluksi erittäin laaja ja sitä yritettiin moneen kertaan rajata ja supistaa. Menetelmät olivat alusta saakka kohtalaisen selvät: Muutama avoin tai teemahaastattelu, joi-
ta tuetaan teoriaan pohjautuvalla analysoinnilla. Mielestäni puolistrukturoitu teemahaastatte-
lu sopi erittäin hyvin tapaustutkimuksen menetelmäksi. Vielä siinä vaiheessa, kun haastattelut
oli tehty ja teoriasynteesikin lähes valmis, oli tarkasteltava tutkimuksen tavoitetta ja pohdit-
tava tutkimuskysymysten ja aineiston suhdetta sekä tarkennettava työn fokusta.

Ojasalon ynnä muiden (2009, 54) mukaan tarkan kehittämiskohteen valinta ei aina välttämättä tapahdukaan prosessin alussa, sillä pohjatyöstä huolimatta kehittämiskohde täsmentyy matkan varrella. On mahdollista, että kehittämistyön edetessä alkuperäinen kehittämistehtävä ei ole enää tärkeä, jolloin kehittämistehtävää pitää muokata tai muuttaa. He muistuttavat kuitenkin, ettei tämä ole millään tavalla väärin vaan luonnollinen osa kehittämisprosessia.

Tutkimuksen teko alkoi varautumiseen ja huoltovarmuuteen liittyvään lainsäädäntöön tutustumisella sekä työn tekemisen kannalta sopivan tutkimusmenetelmän etsimisellä. Lisäksi laadittiin alustavat tutkimustavoitteet. Lainsäädäntöön oli oleellista tutustua heti alussa, jotta tutkimusta ja haastattelua pystyttiin suunnittelemaan oikeissa puitteissa. Jatkuvuudenhallinnan menetelmäkirjallisuuteen tutustuttiin haastattelujen kanssa yhtä aikaa ja niiden jälkeen.

Teoriasynteesissä oli omat haasteensa, koska suoraan kuntien varautumiseen tai jatkuvuudenhallintaan liittyvää tutkimusta on tehty Suomessa ja maailmalla todella vähän. Suomenkielistä jatkuvuudenhallintaan liittyvää menetelmäkirjallisuutta ei ole juurikaan saatavilla, joten muun muassa osa termeistä ja menetelmistä on jouduttu suomentamaan lähdekirjallisuudesta. Suomentamiseen liittyy aina mahdollisuus väärinymmärrykseen ja myös tulkintaerot ovat mahdollisempia kuin kotimaista aineistoa käytettäessä. Suomenkielisen jatkuvuudenhallinnan tutkimuksen ja kirjallisuuden puute on merkittävä seikka siinäkin valossa, että Allianzin riskibarometrin mukaan toiminnan keskeytymisen ja toimitusketjun riskit ovat olleet kolme viimeisintä vuotta peräkkäin yritysjohtajien suurin huolenaihe toimintaa uhkaaviin riskeihin liittyen (Harman 2015).

Laadullisen aineiston analysointi ja tulosten raportointi tuntuivat ajoittain haastavalta, koska siihen ei ole olemassa yhtä selkeää mallia. Kananen (2012, 36) muistuttaa, että tapaus tutkimuksen raportointivaiheessa tutkijan keskeinen tehtävä on valita, mitä hän ilmiöistä esittää, miten ja mistä osista hän rakentaa tutkimusraporttinsa. Raportointi juurtui aluksi liian teemojen, termien ja ensimmäisten havaintojen ympärille. Kun teoriasynteesi eteni ja haastatteluaineistoa kävi useamman kerran läpi, alkoi aineistosta selkeästi nousta esiin keskeiset kehittämis ehdotukset ja vähitellen myös raportin rakenne selkiytyi.

5.3.2 Tavoitteiden saavuttaminen ja tulosten luotettavuus

Tutkimuksen alussa tehtiin jo rajausta haastattelujen määrän suhteen. Asiantuntijoiden avulla haettiin katsausta nykyisiin kunta- ja yrityspuolen varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan menetelmiin sekä vastauksia siihen, millä edellytyksillä jatkuvuudenhallinnan termejä ja menetelytapoja voidaan soveltaa kuntien varautumiseen. Alusta saakka oli selvää, ettei aineisto ole tilastollisesti yleistettävissä, mutta siitä voidaan tehdä tiettyjä johtopäätöksiä haastatteli-

jan ja Kuntaliiton yhteyshenkilöiden sekä haastateltavien ammattitaidon ja kokemuksen perusteella.

Haastattelujen ja teoriasynteesin perusteella löydettiin keskeiset kehityskohteet eli edellytykset, joilla kuntien varautumisessa voidaan käyttää yritysten jatkuvuudenhallinnan toimintamalleja. Haastateltavien henkilöiden osaaminen ja motivaatio varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan työn tekemiseen ja kehittämiseen edesauttoi haastattelutilanteiden sujuvuutta ja runsaan sekä monipuolisen haastatteluaineiston kokoon saamista. Mielestäni haastatteluita nousivat keskeiset kehitysehdotukset hyvin esiin. Lisäksi muun muassa Kuntaliiton tekemä riskienhallinnan tila - tutkimus sekä KUJA -projektipäällikkö Jaakko Pekin kanssa käydyt taustakeskustelut vahvistivat näiden ongelmien keskeisyyttä tai todenmukaisuutta, vaikka haastatteluaineisto ei ole tilastollisesti yleistettävissä.

Tutkimukseen liittyy yleensä tulosten testaus, mutta opinnäytetöissä tämä testaus ei ole välttämätöntä eikä useinkaan aikataulujen vuoksi mahdollista (Ojasalo ym. 2009, 68). Kuntaliiton Kuja-hankkeeseen liittyvät kuntakierrokset alkavat keväällä 2015 ja projektipäällikkö voi näillä kierroksilla testata näiden kehitysehdotusten luotettavuutta ja paikkaansa pitävyyttä sekä verrata onko tulosten johtopäätökset yleistettävissä kaikenkokoisiin ja maantieteellisesti eri puolella Suomea sijaitseviin kuntiin. Toki tässä tutkimuksessa maantieteellistä sijaintia ja kunnan kokoa tärkeämpää oli haastateltavien henkilöiden ammattitaito ja tietämys jatkuvuudenhallinnasta.

Tutkittavat kunnat kuuluivat molemmat Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen alueeseen ja ne olivat saaneet tukea varautumistyöhönsä pelastuslaitokselta. Pelastuslaitokset tekevät kuntien varautumisen tukemista hyvin vaihtelevasti ja hieman erilaisin toimintamallein. Kuntien ja pelastuslaitosten toimintaympäristöt ovat erilaisia, joten täysin yhdenmukaisiin toimintamalleihin ei ole välttämätöntä pyrkiä. Myös varautumiseen liittyvän työn osalta ollaan kunnissa ja pelastuslaitoksissa eri lähtötasoilla. Erinomaisia esimerkkejä ja malleja pelastuslaitosten ja kuntien yhteistyöstä on jo olemassa muun muassa Keski-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan, Pirkanmaan, Etelä-Savon ja Etelä-Karjalan pelastuslaitosten alueilta. Tätä työtä yhteen sovitaa taakseen ja kehittääkseen pelastuslaitokset ovat perustaneet pysyvän valtakunnallisen varautumisen työryhmän, jossa on edustus jokaiselta pelastuslaitokselta, Sisäasianministeriöstä, Pelastusopistolta ja Kuntaliitosta. (Pekki 2014.)

Kunnat ovat hyvin erikokoisia ja esimerkiksi henkilöresurssien määrä on vaihteleva, siksi täysin yhdenmukaista ja toimivaa mallia varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan tekemiseksi on mahdotonta antaa. Voidaan antaa suosituksia ja esimerkiksi malli yhtenäisestä viitekehyksestä tai toimintatavasta. Kuntien on kuitenkin sovittava jatkuvuudenhallinnan työ huomioiden oman organisaationsa tarpeet, toimintaympäristö ja toimintaan kohdistuvat vaatimukset. So-

vittamisen tärkeyttä on korostettu jatkuvuudenhallinnan standardeissa ja menetelmäkirjallisuudessa. Organisaation sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön arviointi ja ymmärtäminen on ensiarvoisen tärkeää, koska ne voivat vaikuttaa merkittävästi jatkuvuudenhallinnan puitteiden suunnitteluun.

5.3.3 Jatkotutkimusaiheita

Suomenkielisen varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan tutkimuksen ja materiaalin kehittäminen on yksi tärkeä jatkotutkimusaihe. Esimerkiksi ISO 22301 standardi on hyväksytty Suomessa käytettäväksi, mutta vain kansilehti on suomennettu. Olisi ensiarvoisen tärkeää, että varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan viitekehyksiin ja termeihin liittyvät aineistot olisi saatavilla suomeksi ja ne perustuisivat kansallisesti yhtenäisiin näkemyksiin.

Toinen mahdollinen jatkotutkimusaihe liittyy kuntien varautumisen, riskienhallinnan ja jatkuvuudenhallinnan osaamisen kehittämiseen. Olisi tärkeä selvittää kuntien perehdyttämiseen, kouluttamiseen ja harjoitteluun liittyvät toimintatapamallit sekä niihin liittyvät kehittämissarpeet. Selvityksessä olisi tärkeää huomioida myös luottamushenkilöstö.

Kolmas jatkotutkimusaihe voisi olla kuntien ja pelastuslaitosten varautumiseen ja jatkuvuudenhallintaan liittyvä yhteistyö. Olisi tärkeää selvittää miten pelastuslaitosten palvelutasopäätöksissä on huomioitu kuntien varautumisen tukeminen, millaisia toimintamalleja on käytössä ja voidaanko tehdä yhtenäinen toimintamallisuositus.

5.3.4 Oma oppiminen

Opinnäytetyön tekeminen oli minulle ajoittain haastavaa, koska aihe ei liittynyt suoraan omaan virkatohoni ja se oli hieman sivussa omasta ydinosamisesta. Otin kuitenkin haasteen vastaan erittäin mielelläni, koska jatkuvuudenhallinta on mielestäni tärkeä turvallisuusosaamisen ja johtamisen osa-alue, jonka osajana halusin kehittää itseäni. Myös omaan työhöni pelastuslaitoksen turvallisuusviestinnän vastuuhenkilönä, koen saaneeni paljon uusia ajatuksia ja ideoita, etenkin ihmisten ja organisaatioiden omatoimisen varautumisen koulutusten kehittämiseen.

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta ovat organisaatioiden ja yksilöidenkin toiminnassa tärkeitä perustoimintoja. Onnettomuudet ja tapaturmat eivät ole kenenkään mielestä toivottuja, ja niiden seurauksista halutaan selvittää mahdollisimman pienin menetyksin ja toipua pikaisesti normaalitilanteeseen. Varautumistoimintojen tulisi organisaatioissakin olla osa normaalia toimintaa, jolla varmistetaan toiminnan häiriöttömyys, häiriötilanteiden mahdollisim-

man aikainen havaitseminen, vaikutusten pienentäminen ja riittävät resurssit niin henkilöiden kuin talouden suhteen.

Lähteet

BS 25999-1:2006. British standard. Business continuity management. Code of practice.

BS 25999-2:2007. British standard. Business continuity management. Part 2: Specification.

Cornish, M. 2011. Teoksessa Hiles, A. (toim.) 2011. The Definitive handbook of business continuity management. Third edition. UK: Wiley.

Elliot, D., Swartz, E. ja Herbane, B. 2010. Business Continuity Management. A Crisis Management Approach. Second Edition. Routledge. New York.

Eskola, J. 2007. (Teema)haastattelututkimuksen toteuttamisesta. Teoksessa. Viinamäki, L. ja Saari, E. toim. 2007. Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino.

Hiles, A. (toim.) 2011. The Definitive handbook of business continuity management. Third edition. UK: Wiley.

Hirsjärvi, S. ja Hurme, H. 2004. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, S., Remes, P. ja Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 18-painos. Porvoo: Bookwell.

Iivari, M. ja Laaksonen, M. 2009. Liiketoiminnan jatkuvuussuunnittelu ja ICT-varautuminen. Tallinna: Tietosanoma.

ISO 22301. 2012. Societal security - Business continuity management systems - Requirements. Corrected version.

ISO 22313. 2012. Societal security- Business continuity management systems - Guidance.

Juntunen, P., Nurmi, V-P. ja Stenvall, J. 2009. Kuntien varautuminen ja turvallisuudenhallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. Helsinki: Kuntatalon paino.

Kananen, J. 2012. Kehittämistutkimus opinnäytetyönä. Kehittämistutkimuksen kirjoittamisen käytännön opas. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.

Kuntalaki 365/1995.

Laki aluehallintovirastoista 869/2009.

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992.

Metsämuuronen, J. 2001. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia -sarja 4. Viro: International Methelp.

Ojasalo, K., Moilanen, T. ja Ritalahti, J. 2009. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: WSOYpro.

Piispanen, M. 2007. Teoksessa Parmes, R. (toim.) Varautumisen käsikirja. Tallinna: Tietosanoma.

Pelastuslaki 279/2011.

Ruusuvuori, J. 2010. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. ja Hyvärinen, M. (toim.) 2010. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.

Ruusuvuori, J., Nikander, P. ja Hyvärinen, M. 2010. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. ja Hyvärinen, M. 2010. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.

SFS-ISO 31000. Riskienhallinta. Periaatteet ja ohjeet.

SPEK. 2014. Kokonaisturvallisuuden sanasto. Kerava. Savion kirjapaino. osakeyhtiö Tammi. Livonia Print.

Turvallisuus- ja puolustuskomitean sihteeristö. 2012. Varautuminen ja jatkuvuuden hallinta kunnassa. Opas kuntajohdolle. Helsinki: Erweko.

Valmiuslaki 1552/2011.

Valtioneuvosto. 2010. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös. Puolustusministeriö. Vammalan kirjapaino.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 857/2013

Wong, W. ja Shi, J. 2014. Business Continuity Management system. A Complete guide to implementing ISO 22301. London: KoganPage.

Sähköiset lähteet

BCI. 2009. Australia-New Zealand Business Continuity Benchmarking Survey 2009. Benchmark Indicators on Business Continuity. Survey Summary. Tulostettu 8.12.2014.

<http://c.ymcdn.com/sites/www.continuity.net.au/resource/resmgr/imported/2009%20CF-BCI%20Benchmarking%20SurveyExecutive%20Summary.pdf>

BSI. 2012. Moving from BS25999-2 to ISO 22301. The new international standard for business continuity management systems. Tulostettu 8.9.2014.

<http://www.bsigroup.com/Documents/iso-22301/resources/BSI-BS25999-to-ISO22301-Transition-UK-EN.pdf>

Espoo. 2014a. Espoon kaupunki. Luettu 8.12.2014. www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki

Espoo. 2014b. Organisaatio. Luettu 8.12.2014. http://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Organisaatio

Harman, P. 2015. Be careful: Here are the top 5 business risks for 2015. Luettu 3.2.2015.

http://www.propertycasualty360.com/2015/01/14/be-careful-here-are-the-top-5-business-risks-for-2?eNL=54c7bf36150ba0ba31db7177&utm_source=RiskManagementReport&utm_medium=eNL&utm_campaign=PC360_eNLs&_LID=157603354&page=6&page_all=1

HE 24/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta. Luettu 30.1.2015. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120024>

HE 268/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Luettu 30.1.2015. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140268>

Henry, B. ja van Rensburg, S. 2013. A comparison between the British and ISO standards. The difference between BS 25999 and ISO 22301. Luettu 8.12.2014.

<http://www.thecaridongroup.com/Portals/216/pdf/Business%20Continuity%20Management/BSlvsISO.pdf>

- Heinonen, I. 2009. Kunnallisen varautumisen ongelmista. Pelastusopiston julkaisut. B-Sarja Tutkimusraportit. 1/2009. Luettu 15.1.2015.
http://www.pelastusopisto.fi/download/34765_Kunnallisen_varautumisen_ongelmista.pdf?ce10825ab0b4d088
- Huoltovarmuuskeskus. 2009. Toiminnan jatkuvuudenhallinta. SOPIVA-suositukset. Luettu 30.1.2015. www.huoltovarmuus.fi/mediabank/206.pdf
- Huoltovarmuuskeskus. 2013. Tietoa huoltovarmuudesta. Luettu 10.12.2014.
<http://www.huoltovarmuus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/>
- Järvinen, P. 2011. Panostus standardisointiin kannattaa. Artikkel. Kaiken takana on standardi- Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n ilmoitusliite. Luettu 24.01.2015.
http://www.sfs.fi/files/5418/SFS_7okt.pdf
- Kirkkonummi. 2014. Tietoja kunnasta. Luettu 8.12.2014. <http://www.kirkkonummi.fi/tietoja>
- Korhonen, J. ja Ström, M. 2012. Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön. Pelastusopisto. D-sarja: muut julkaisut. 2/2012. Tulostettu 28.9.2014.
http://www.pelastusopisto.fi/download/34760_Kunnan_valmiussuunnitelman_yleisen_osan_malli_ja_ohje_sen_kayttoon_net.pdf?b2485000e7a9d188
- Kuntaliitto. 2014a. Riskienhallinta murroksessa. Havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012. Helsinki. Tulostettu 24.8.2014.
[Http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/riskienhallinta_ebook.pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/riskienhallinta_ebook.pdf)
- Kuntaliitto. 2014b. Kuntien varautuminen ja valmiussuunnittelu. Luettu 11.10.2014
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyt/turvallisuus/valmiussuunnittelu/Sivut/default.aspx>
- Kuntaliitto. 2014d. Erilaisia kunnan varautumiseen liittyviä suunnitelmia. Luettu 31.10.2014.
<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/projektit/kuja/Documents/4Erilaisia%20kunnan%20varautumiseen%20liittyvi%C3%A4%20suunnitelmia.pdf>
- Lähitapiola. 2013. LähiTapiola vuosiesite 2013. Luettu 8.12.2014.
http://public.brandgate.fi/lahitapiola/verkkolasku/OH-00814-fi_5M8I5X 8.12.2014 12:25
- Onnettomuustutkintakeskus. 2010. Heinä-elokuun 2010 rajuilmat. Tutkintaselostus. S2/2010Y. Luettu 25.01.2015.
[Http://turvallisuustutkinta.fi/material/attachments/otkes/tutkintaselostukset/fi/muutonnettomuudet/2010/s22010y_tutkintaselostus/s22010y_tutkintaselostus.pdf](http://turvallisuustutkinta.fi/material/attachments/otkes/tutkintaselostukset/fi/muutonnettomuudet/2010/s22010y_tutkintaselostus/s22010y_tutkintaselostus.pdf)
- Pekki, J. 2013. Jatkuvuudenhallinnan kehittäminen. Artikkel. LinkedIn profiilissa. Luettu. 5.12.2014. Julkaistu lyhennettynä myös Turvallisuus ja riskienhallintalehdessä 5/2013.
- Seeck, H., Lavento, H. ja Hakala, S. 2008. Kriisijohtaminen ja viestintä. Tapaus Nokian vesikriisi. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki. Luettu 13.1.2015.
<http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p081117093234T.pdf>
- SOK. 2014. S-ryhmän yritysprofiili. Luettu 8.12.2014. <https://www.s-kanava.fi/web/s/s-ryhma/yritysprofiili>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. 3. tarkistettu painos. Luettu 03.02.2015.
http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/tpjatoimkert_verkkoon.pdf

Valtioneuvosto. 2012. Periaatepätös kokonaisturvallisuudesta. Luettu 12.1.2015.
<http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/periaatepaatokset/2012/kokonaisturvallisuus/fi.pdf>

Julkaisemattomat lähteet

Gahmberg, U. 2014. Kunnansihteerin haastattelu 5.11.2014. Kirkkonummen kunta. Kirkkonummi.

Kalander, J. Tieto- ja varautumispäällikön haastattelu 11.11.2014. Espoon kaupunki. Espoo.

Kuntaliitto. 2014c. 15.7.2014. Hankehakemus. Kuntien jatkuvuudenhallinnan sekä riskienhallinnan kokonaiskonseptin kehittäminen.

Koskinen, M. Riskienhallintayksikön päällikön haastattelu 20.11.2014. SOK. Helsinki.

Pekki, J. 2014. Taustakeskustelut Kuja-projektipäällikkö Jaakko Pekin kanssa. Kuntaliitto.

Sallinen, S. Riskienhallintapäällikön haastattelu 21.11.2014. LähiTapiola. Espoo.

Kuvat

Kuva 1 Jatkuvuudenhallintajärjestelmän elinkaari	16
Kuva 2 Plan-Do-Check-Act -malli standardin 22301 mukaan	17
Kuva 3 Jatkuvuudenhallinnan prosessi Elliotia, Swartzia ja Herbanea mukailleen	20

Liitteet

Liite 1 Haastattelukysymykset	64
-------------------------------------	----

Liite 1 Haastattelukysymykset

Taustakysymykset

1. Ammatti/virkanimike
2. Kauanko olet työskennellyt riskienhallinnan/varautumisen/jatkuvuudenhallinnan tehtävissä
 - Nykyisessä työpaikassa
 - Muu aiempi kokemus

Termit

Kuvaile lyhyesti mitä seuraavat termit mielestäsi tarkoittavat?

Varautuminen

Valmiussuunnitelma

Riskienhallinta

Riskienhallintajärjestelmä

Jatkuvuudenhallinta

Jatkuvuussuunnitelma

Mitä edellä mainituista organisaatiosi varautumistyössä käytetään?

Varautuminen/jatkuvuudenhallinta

Mitä varautuminen on, mitä organisaatiosi mielestä varautuminen pitää sisäl-
lään?

Miten mielestäsi riskienhallinta liittyy varautumisen/jatkuvuudenhallinnan ko-
konaisuuteen?

Mihin organisaatiosi varautuminen/jatkuvuudenhallinta perustuu?

Poikkeaako jatkuvuudenhallinta ja varautuminen mielestäsi toisistaan ja jos,
niin miten?

Mikä on mielestäsi tällä hetkellä organisaatiosi suurin haaste varautumi-
seen/jatkuvuudenhallintaan liittyen?

Organisointi

Miten varautuminen/jatkuvuudenhallinta on organisaatiossasi resursoitu?

Varautumisen vastuunjako - ketkä osallistuvat prosessiin?

Miten olette varmistaneet toimintanne jatkuvuudenhallinnan yhteistoiminta-
verkostoissa?

Millä tavoin ja miten organisaationne ylin johto käsittelee jatkuvuudenhallin-
nan / varautumisen kokonaisuutta?